

# Aurélie Ouss et Arnaud Philippe Les réformes visant à accentuer la sévérité de la justice sont inutiles

Revenant à chaque période électorale, la création de nouveaux délits ou le rehaussement des peines maximales prévues pour des infractions existantes n'ont aucun effet sur le fonctionnement de la justice, expliquent les deux économistes

Comme à chaque période électorale, la thématique de la sécurité est revenue à la « une » de l'actualité. Les candidats à l'élection présidentielle multiplient les déplacements sur le sujet et rivalisent de propositions pour diminuer la délinquance et la criminalité. Parmi ces propositions, deux types de mesures reviennent avec insistance : la création de nouveaux délits et le rehaussement des peines maximales prévues par le code pénal pour des infractions existantes. Aux yeux des candidats, ces mesures présentent des avantages : elles signalent leur volonté de prévenir la délinquance ; elles ne coûtent rien au budget de l'Etat au moment de leur mise en place. Pourtant, l'étude empirique de ce genre de réformes suggère qu'elles seront inutiles, et probablement nuisibles.

A son entrée en vigueur, en 1994, l'actuel code pénal [qui a remplacé celui de 1810] comportait 6 000 crimes et délits. Vingt ans plus tard, en 2014, on en comptait 1 800 de plus ! Ces créations ont-elles été un outil efficace dans la lutte contre la délinquance ? On peut en

douter en constatant que 80 % des nouvelles infractions n'ont jamais été utilisées et que seulement 5 % l'ont été plus de dix fois [les statistiques citées dans ce texte sont issues de l'exploitation du casier judiciaire national, produite par la sous-direction de la statistique et des études du ministère de la justice].

Même parmi les quelques incriminations ayant donné lieu à des condamnations, la quasi-totalité d'entre elles concernait des comportements qui ont toujours été poursuivis – mais maintenant, sous un autre nom. Par exemple, le « nouveau » délit de consommation de stupéfiants au volant n'a, en réalité, été qu'un nouveau sous-cas d'une catégorie plus générale préexistante.

Il en va de même pour la hausse des peines maximales autorisées par le code pénal. Là encore, sur 580 augmentations théoriques de peines entre 1998 et 2014, près des deux tiers concernaient des délits jamais utilisés. Moins de 10 % de ces augmentations ont été mises en place pour des incriminations utilisées plus de vingt fois en tout. Et même pour les rares délits concernés, la

hausse du maximum autorisé par le code pénal n'a eu aucun effet sur les peines prononcées par les tribunaux.

L'absence d'effet de ces différentes tentatives d'augmenter les peines s'explique par une raison assez simple : les peines maximales définies par le code pénal sont extrêmement sévères et bien plus lourdes que les sanctions prononcées par les juridictions. En 2013, la peine moyenne pour un délit représentait environ 8 % du maximum et moins de 4 % pour la part de prison ferme. Même les peines les plus sévères prononcées pour un type de délits n'atteignaient presque jamais la moitié du maximum prévu par la loi. Si le hiatus est moins grand pour les crimes – la peine moyenne représente 44 % du maximum –, ils ne représentent qu'une infime proportion des jugements pé-

naux : environ 2 500 en 2013 sur plus de 600 000 délits jugés.

On pourrait voir dans ces chiffres la preuve du laxisme judiciaire. Mais la France se situe dans la moyenne des pays européens en matière d'incarcération. Et surtout, si les peines fermes moyennes atteignaient ne serait-ce que la moitié du maximum, la France se retrouverait avec une population pénale d'environ 670 000 personnes et un taux d'incarcération supérieur à celui des Etats-Unis, champions mondiaux de l'emprisonnement.

## Sentiment d'impunité

Pour suivre cette évolution, le budget de l'administration pénitentiaire devrait être presque décuplé. Et en punissant au maximum de la peine encourue, la population carcérale française serait environ égale à celle cumulée de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. Le budget alloué dépasserait largement celui de l'éducation nationale.

Le décalage considérable (et croissant) entre les sanctions maximales indiquées par le code pénal et les pratiques des juridictions pose plusieurs problèmes. D'abord, il alimente le procès en laxisme de l'institution judiciaire. En France, le niveau réel des sanctions semble largement méconnu. Une enquête de 2009 indiquait, par exemple, que près de la moitié des personnes interrogées ignoraient le nombre d'incarcérations [70 000 en décembre 2021] et que seulement 16 % en donnaient une approximation correcte.

La peine maximale inscrite dans le code pénal, souvent reprise dans les médias, sert de repère par rapport auquel les sanctions réelles peuvent paraître anormalement clémentes. La réalité de ce que représentent six mois ou un an d'enfermement s'efface alors face à l'assertion selon laquelle le prévenu était « passible de dix ans de prison ». Le deuxième problème est que ce hiatus semble alimenter le sentiment d'impunité des condamnés eux-mêmes. Une étude menée aux Etats-Unis montre ainsi qu'une réforme ayant diminué les peines maximales prévues par le code pénal sans changer les peines réelles prononcées par les juridictions conduisait à une diminution de la récidive.

Rallonger encore les peines encourues aggraverait ces deux problèmes, tandis que travailler sur une meilleure lisibilité serait, contre-intuitivement, un meilleur outil de lutte contre la délinquance et de renforcement de la confiance des Français dans la justice. ■

**Aurélie Ouss** est chercheuse en économie et professeure de criminologie à l'université de Pennsylvanie (Etats-Unis) ; **Arnaud Philippe** est chercheur en économie à l'université de Bristol (Royaume-Uni) et auteur de « La Fabrique des jugements » (La Découverte, 342 p., 22€)

**80 % DES NOUVELLES INFRACTIONS CRÉÉES ENTRE 1994 ET 2014 N'ONT JAMAIS ÉTÉ UTILISÉES ET SEULEMENT 5 % L'ONT ÉTÉ PLUS DE DIX FOIS**

## Hélène Quiniou Où tracer la frontière entre une victime et un simple témoin d'un attentat terroriste ?

En élargissant la notion de victime directe, la Cour de cassation a rendu éligibles à indemnisation certaines « victimes par ricochet », mais en a exclu d'autres, analyse l'anthropologue

Le 20 février, Joe Biden signait un décret présidentiel autorisant la saisie de la moitié des 7 milliards de dollars d'épargne déposés sur le compte de l'Etat afghan à la banque centrale de New York afin de les reverser à des familles de victimes du 11-Septembre. Il y a vingt ans, 150 familles de victimes décédées le 11 septembre 2001 dans les tours jumelles du World Trade Center, au Pentagone et à bord des avions détournés avaient intenté une procédure civile contre Oussama Ben Laden et une liste de chefs talibans afin d'obtenir une indemnisation financière. En 2012, une décision de justice leur avait donné raison en condamnant par contumace les talibans à verser 7 milliards de dollars d'indemnités.

Faute de moyens de saisir l'argent, la décision était restée symbolique. Mais la prise de pouvoir par les talibans en 2021 a changé la donne. En septembre, un groupe d'avocats de parties civiles ont obtenu d'un juge de New York un mandat de saisie des fonds afghans. Joe Biden a fait le reste,

**DEPUIS 1986, À CHAQUE NOUVEL ATTENTAT, LE PÉRIMÈTRE DE L'INDEMNISATION DES VICTIMES FAIT L'OBJET D'APRÈS NÉGOCIATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES AVOCATS DE PARTIES CIVILES**

sans sembler relever le paradoxe qu'il y a à refuser de reconnaître le gouvernement taliban d'une main, tout en lui attribuant de l'autre les biens du peuple afghan.

Faire peser la responsabilité des attentats sur le peuple afghan, c'est une symétrie du raisonnement de Salah Abdeslam au procès des attentats du 13-Novembre : nous avons visé et tué des civils parce que « vous » massacz des innocents en Irak et en Syrie.

## Combat postérieur

L'épisode jette une lumière crue sur une question fondamentale pour l'avenir des sociétés frappées par le terrorisme : comment réparer les vies brisées par le terrorisme ? Mais aussi, pour quoi faire ? En France, l'indemnisation des victimes de terrorisme est prise en charge par un fonds de solidarité nationale financé par une cotisation sur les contrats d'assurance responsabilité civile. Cette exception française, c'est l'œuvre de Françoise Rudetzki, victime de l'attentat du Grand Véfour en 1983 et fondatrice de l'association SOS Attentats. A l'is-

sue d'un combat courageux pour faire reconnaître la responsabilité de l'Etat dans l'indemnisation des victimes du terrorisme, elle avait obtenu de François Mitterrand et de Jacques Chirac l'adoption d'un volet indemnitaire intégré à la loi du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'Etat.

La création du fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI) est donc contemporaine de la mise en place de la section antiterroriste du parquet de Paris, devenue le Parquet national antiterroriste, qui porte aujourd'hui l'accusation contre les vingt prévenus au procès du 13-Novembre. Le FGTI, de son côté, est responsable de la répartition des ressources assurantielles au nom du peuple français qui cotise.

Bien sûr, les attentats de masse de 2015 et de 2016 ont déplacé la frontière entre victime de terrorisme et simple témoin d'un attentat. Qui sont les victimes du terrorisme ? Jusqu'ici, une victime de terrorisme devait avoir été exposée directement au risque de

mort ou de blessure recherché par les terroristes pour pouvoir se constituer partie civile devant un juge d'instruction. Mais la Cour de cassation a modifié le statut de victime de terrorisme par une série de décisions rendues le 15 février. En élargissant la notion de victime directe, elle a rendu éligibles des personnes jusque-là considérées comme des « témoins malheureux », tel ce voisin accouru au secours des blessés de La Belle Equipe le soir du 13 novembre 2015 ou ce passant intrépidé qui s'était lancé à la poursuite du camion meurtrier le 14 juillet 2016 sur la promenade des Anglais pour en neutraliser le conducteur.

## Grandeur morale

La nature d'un attentat terroriste étant d'atteindre de manière indiscriminée toute personne présente sur le lieu ciblé, sera aussi désormais éligible toute personne qui se serait blessée, par exemple, en sautant de la corniche à Nice pour fuir l'attentat, y compris à bonne distance du camion-bélier. L'essentiel, ici, est que la victime se soit légitimement sentie exposée à la menace terroriste.

Cet élargissement de la notion de victime de terrorisme, pourtant, n'a pas bénéficié aux victimes de l'assaut du 18 novembre 2015 à Saint-Denis contre l'immeuble de la rue du Corbillon, où s'étaient tranchés le chef du commando des terrasses, Abdelhamid Abaoud, et son bras droit, Chakib Akrouh. Le RAID fit alors usage de grenades et tira plusieurs milliers de munitions avant que Chakib Akrouh dédenche sa ceinture explosive, tuant dans le même souffle Abaoud et sa cousine Hasna Ait Boulahcen.

Comme les otages du Bataclan et les autres victimes du 13-Novembre, les habitants de l'immeuble ont vécu une scène de guerre. Oui, dit la Cour de cassation, mais leur préjudice n'est pas directement rattachable à la série d'attentats coordonnés du 13-Novembre ;

c'est le produit d'un événement distinct, l'assaut, dont les victimes n'ont pas subi de préjudice personnel et direct, n'ayant pas été menacées spécifiquement par les terroristes. Elles n'auraient, dès lors, subi aucun dommage différent en nature de l'« angoisse ressentie » et du « préjudice subi par la société tout entière du fait que les terroristes sont restés en fuite ».

Où tracer la frontière entre une victime et un simple témoin ? Depuis 1986, à chaque nouvel attentat, le périmètre de l'indemnisation des victimes fait l'objet d'après négociations entre l'Etat et les avocats de parties civiles. Cette fois, la série de décisions de la Cour de cassation pose une question de société plus fondamentale : à qui bénéficie la solidarité nationale ? Il reviendra au président de la cour d'assises spéciale, Jean-Louis Périès, de trancher définitivement la question du statut des victimes du 18 novembre 2015 dans le cadre du procès historique des attentats du 13-Novembre, qui devrait durer jusqu'en juin. Il avait fallu de la grandeur morale et du courage politique pour engager du même geste législatif la responsabilité de l'Etat dans la prévention, la répression et l'indemnisation du terrorisme. Dans l'esprit de la loi en trois volets du 9 septembre 1986, répression et indemnisation sont indivisibles dans le combat contre la menace terroriste. L'opération de répression du 18 novembre 2015 doit entraîner l'indemnisation de ses victimes. Ce sont en effet toutes les victimes du terrorisme qui doivent être indemnisées. Sauf à fabriquer de l'exclusion au nom de la réparation nationale, comme l'ont fait les Etats-Unis. ■

**Hélène Quiniou** est chercheuse en anthropologie à Columbia University (Etats-Unis)