

PIERRE LASCOUMES

*Une humble et sévère machine,
à moudre quels grains?*

Le pouvoir de punir est indissociable du mode de gouvernement des populations. Il en est même un excellent indicateur dans la mesure où les formes d'exercice de ce privilège étatique traduisent les rapports politiques au sein des différents régimes. Cette ancienne conception de philosophie pénale s'est largement diffusée. Aujourd'hui, et c'est une nouveauté de notre décennie, les politiques publiques menées en matière pénale tiennent une part importante dans l'appréciation que portent les citoyens sur les actions gouvernementales. Une enquête comparative récente a ainsi pu démontrer le lien étroit qui existe entre représentations de la justice pénale et opinion politique. L'affinité partisane vient avant la PCS (profession - catégorie socio-professionnelle) et le niveau scolaire du répondant en tant que facteur de différenciation des groupes sociaux sur cet enjeu¹. Gouverner c'est donc, aussi, exercer d'une façon spécifique le droit de punir, donner la priorité à la définition de certains intérêts et valeurs, privilégier la sanction de certains comportements.

Ce lien entre projet d'action collective et projet punitif a été explicité au cours du XVIII^e siècle et s'est imposé dès le début du XIX^e siècle. La question qui était traitée comme centrale était : « Que punir et pourquoi le faire ? » Les pénalistes s'interrogeaient alors prioritairement sur les fondements à donner au pouvoir punitif des Etats. Ils débattaient aussi des dimensions essentielles du « bien commun » que le politique se devait de garantir. Dès *L'esprit des lois* (1748)

1. F. Ocqueteau, C. Perez-Diaz, *Justice pénale, délinquances, déviances. Evolution des représentations dans la société française*, Paris, CESDIP, n° 50, 1989, p. 138 s.

Montesquieu introduisit cette préoccupation en affirmant que le système pénal (ses règles et les institutions chargées de les mettre en œuvre) était inséparable des régimes politiques : « Il y aurait une grande erreur à croire que la même peine convient d'une manière absolue au même crime dans une République, ou commis dans un Etat despotique. Les ressorts de ces deux gouvernements sont si différents. »² Cette conception politique du droit de punir retrouve aujourd'hui de sa force après trois quarts de siècle dominé par le positivisme criminologique qui laissa croire à la naturalité du crime et à l'évidence de sa sanction.

On commémorera sans doute discrètement le bicentenaire du premier code pénal français (6 octobre 1791). Pourtant une lecture attentive de l'exposé des motifs rédigé par Le Pelletier de Saint-Fargeau et des débats à la Constituante, où se distingua Duport, rappellerait utilement aux légistes et aux magistrats contemporains les enjeux fondamentaux qui présidèrent à la rédaction de ce texte fondateur³. Ce n'est pas la nature de l'homme mais l'état du système social qui impose le « devoir pénible » de la pénalité. Il s'agissait de « punir le coupable et de le rendre meilleur ». Et le texte s'achève sur une belle déclaration de foi en la perfectibilité de l'homme : « L'avenir recueillera surtout les fruits de cette éducation nationale qui, douant tous les enfants de la patrie de connaissances, d'arts, de métiers utiles et surtout de vertus, formera des hommes libres et bons, et arrachera au crime jusqu'à la séduction du besoin. » Près de deux siècles plus tard, où en est-on ?

Pour répondre à cette question il faut avoir recours aux statistiques judiciaires, non pour y voir un reflet, même déformé de l'état de la criminalité, mais pour saisir la matérialité des fonctionnements pénaux. Au-delà des exposés d'intention, plus ou moins bien étayés, au-delà des réformes souvent parcellaires ou avortées, quel est l'ordinaire de l'action pénale ? Quels faits dommageables accaparent ses moyens, quelle population remplit les prétoires ? Qui est puni de quoi et comment ? Les difficultés qu'il y a à répondre pleinement à ces interrogations nous conduiront dans un second temps à envisager autant les lacunes actuelles de la statistique

2. Et « La sévérité des peines convient mieux au gouvernement despotique... un bon législateur s'attachera moins à punir les crimes qu'à les prévenir ; il s'appliquera plus à donner des mœurs qu'à infliger des supplices » ; Montesquieu, *De l'esprit des lois*, 1748, liv. I, chap. I, et liv. VI, chap. IX).

3. A ce point fondateur que le texte de 1810 n'est qu'une simple réforme, par précision technique et développement, de son prédécesseur trop oublié. P. Lascoumes, P. Poncela, P. Lenoël, *Au nom de l'ordre, une histoire politique du code pénal*, Paris, Hachette, 1989.

judiciaire que les potentiels inexploités qui sont les siens. Car, et cela doit être dit d'entrée de jeu, si la justice pénale s'obstine sur des contentieux aussi massifs que dérisoires, c'est peut-être d'abord par ignorance d'elle-même, de ses matériaux et des manières de les traiter. Il y a là, peut-être, un bel exemple de dénégation institutionnelle, tant l'image de la justice qui ressort des observations empiriques diffère des grands propos sécuritaires aussi bien qu'humanistes et se prête peu aux spéculations gratifiantes.

Pour nous déconditionner un peu de tous les prêt-à-penser en la matière, faisons-nous un moment Persan ou Martien. Demandons-nous ce que de tels voyageurs percevraient des fondements de la société politique française de la fin du XX^e siècle s'ils venaient à l'observer sous l'angle du « qu'y punit-on et comment le fait-on ? ». Ils se demanderaient quels sont les comportements qui sont portés à la connaissance de la police et du parquet et quels sont ceux qui y échappent ? Quels sont ceux qui donnent lieu à poursuite, à condamnation, à emprisonnement et quels sont ceux qui s'y dérobent ?

I. UNE HUMBLE ET SÉVÈRE MACHINE

Plusieurs sujets d'étonnement se présenteraient immédiatement aux yeux de nos voyageurs, les conduisant à ne trouver qu'une humble et sévère machine, là où ils attendaient une institution aux actions majestueuses œuvrant sur des enjeux essentiels.

— Ils relèveraient tout d'abord l'accaparement de la justice par de petits contentieux. Sur les 716 327 condamnations prononcées en 1986⁴, 188 194 concernent les infractions aux règles de circulation routière (26,3 %), 125 566 des vols simples (17,5 %), 63 475 des infractions en matière de chèques (8,9 %)⁵... Ces seules rubriques représentent plus de 50 % de l'ensemble (52,7 %, voir tableau 1). A cela s'ajoutent près de deux millions de jugements rendus par les

4. Sauf indication contraire, tous les chiffres mentionnés portent sur les condamnations inscrites au casier judiciaire pour les crimes, délits et contraventions de 5^e classe prononcés en 1986, dernière année disponible non marquée par des effets d'amnistie. En 1987, l'anticipation des effets certains de l'amnistie a entraîné la non-inscription au casier d'environ 20 % des infractions. En 1988, les effets de l'amnistie ont diminué de près de 50 % le nombre des condamnations enregistrées. Autant dire que ces chiffres n'ont rien à voir avec les infractions réalisées, ni ne rendent compte de la totalité des jugements pénaux prononcés.

5. Condamnations prononcées en 1986 contradictoirement et par défaut (crimes, délits et contraventions de 5^e classe), M. Jung et O. Timbart, Les condamnations en 1986, *Infostat*, Division de la statistique, ministère de la justice, n° 8, novembre 1989.

TABLEAU 1. — *Un contentieux peu diversifié*

Nature et qualification des infractions	Condamnations 1986 inscrites au casier judiciaire	
	Nombre	%
Ensemble	716 327	100,0
CRIMES	2 725	0,4
Vol avec port d'arme	982	0,1
Meurtre	392	
Coups et violences volontaires, mort non intentionnelle	224	
Viol sans circonstances aggravantes	202	
Viol avec circonstances aggravantes	192	
Assassinat	191	
Autres crimes	542	0,1
DÉLITS	599 773	83,7
Vol simple	125 566	17,5
Emission de chèques sans provision	63 475	8,9
Conduite en état alcoolique	61 554	8,6
Défaut d'assurance	41 742	5,8
Vol avec effraction	31 202	4,4
Recel simple	18 780	2,6
Entrée ou séjour irrégulier d'un étranger en France	13 551	1,9
Abandon de famille	13 064	1,8
Coups et violences volontaires avec ITT ⁽¹⁾ > à huit jours sans circonstances aggravantes	12 707	1,8
Défaut de carte grise	12 389	1,7
Conduite sans permis	12 300	1,7
Délit de fuite	10 778	1,5
Destruction d'un bien d'autrui	9 831	1,4
Blessures involontaires par conducteur	8 790	1,2
Outrage à agent de l'autorité publique	8 342	1,2
Obtention, acquisition et emploi de stupéfiants	8 159	1,1
Vol avec violence	7 320	1,0
Usage illicite de stupéfiants	7 206	1,0
Escroquerie	6 824	1,0
Coups et violences volontaires ITT ⁽¹⁾ ≤ à huit jours avec cir- constances aggravantes	6 601	0,9
Autres délits	119 261	16,7
CONTRAVENTIONS DE 5^e CLASSE	113 829	15,9
Filouterie de transport	28 052	3,9
Blessures involontaires avec ITT ⁽¹⁾ ≤ à trois mois (conduite de véhicule)	25 289	3,5
Coups et violences volontaires avec ITT ⁽¹⁾ ≤ à huit jours	14 017	2,0
Défaut d'assurance	10 586	1,6
Infraction en matière de chasse	6 604	0,9
Infraction en matière de transport routier (absence d'auto- risation)	4 766	0,7
Abandon d'objets ou d'épaves	2 805	0,4
Autres contraventions	21 710	3,0

⁽¹⁾ Incapacité totale de travail.

Source : *Casier judiciaire*, 1986. Tableau extrait de M. Jung et O. Timbart, Les condamnations en 1986, *Infostat*, n° 8, novembre 1989, Division de la statistique et des études, ministère de la justice.

tribunaux de police pour les infractions des quatre premières classes⁶.

— D'autre part, pour un pays aussi bavard sur les libertés que le nôtre, l'importance des peines d'emprisonnement les surprendrait également (311 245 condamnations à l'emprisonnement prononcées, soit 43,4 % ; dont un tiers ferme et deux tiers avec sursis). Entre 1982 et 1987 le nombre d'entrants en prison a fortement augmenté, passant de 75 200 à 93 000. Inquiétante aussi pour les libertés leur semblerait la forte proportion de prévenus qui se maintient autour de 45 % des incarcérés⁷. Pour un pays atteint de réformite judiciaire, ils noteraient, également, la faible utilisation des peines de substitution (47 762 soit 6,7 %) et en particulier le nombre peu élevé de condamnation à des travaux d'intérêt général (10 648, dont 3 583 assortissant un sursis à l'emprisonnement et 7 065 à titre principal et complémentaire)⁸.

— Ensuite, se croyant dans un pays à forte politique sociale, ils s'étonneraient de la forte proportion des personnes sans emploi jugées par les tribunaux correctionnels et surtout chez les détenus⁹. Parmi les entrants en prison ils remarqueraient qu'en 1987 11 % sont considérés comme illettrés et que 15 % seulement ont un niveau scolaire secondaire ou supérieur¹⁰. De même, la masse annuelle des condamnés à l'emprisonnement ferme pour vol simple les interrogerait (29 847, près du quart des entrants en prison)¹¹.

6. La seule source disponible est ici celle des cadres d'activité des parquets dont la fiabilité est très incertaine. Réalisés directement par les tribunaux, ils sont souvent davantage une mise en scène de l'activité du tribunal (afin de le valoriser et/ou d'obtenir ou de justifier des moyens) qu'une traduction de l'activité réelle. Retenons comme ordre de grandeur que les parquets reçoivent aux environs de huit millions de procès-verbaux concernant des infractions des quatre premières classes. Ils en classent sans suite les trois quarts et en jugent un million et demi par ordonnance pénale et près de 500 000 par citation directe.

7. Au 1^{er} avril 1990 il y avait 46 895 détenus (44 804 hommes, 2 091 femmes) ; 26 618 condamnés et 20 277 prévenus. Si l'on observe les entrées en prison (et non plus les stocks à un moment donné) les prévenus représentent 72 % des entrants, les condamnés 27 %. Il faut ajouter 1 % d'entrants par la mise à exécution d'une contrainte par corps. Depuis 1982, la proportion d'entrants en prison condamnés augmente régulièrement. M. Beaudaert, J.-L. Le Toqueux, Les entrants en prison, *Infostat*, n° 6, septembre 1989.

8. Les peines d'amende sont au nombre de 307 934 (43 %) ; les peines de substitution, 47 762 (6,7 %) ; les mesures éducatives pour les mineurs 33 571 (4,7 %) ; dispense de peine, 15 815 (2,2 %).

9. B. Aubusson de Cavarlay, *Les filières pénales, étude quantitative des chemine-ments judiciaires*, CESDIP, 1986, p. 166 s.

10. *Op. cit.*, n. 7.

11. Les vols simples recouvrent presque exclusivement les vols à l'étalage réalisés en particulier dans les grandes surfaces. Un vol de sac à main à l'arraché est déjà un vol aggravé. Les voleurs incarcérés pour ce type d'infraction sont le plus souvent des récidivistes.

— Ils prendraient acte des efforts accomplis par les parquets pour ne pas se laisser submerger par les contentieux dans la mesure où ils classent près de 70 % des procès-verbaux reçus¹². Nos observateurs relèveraient aussi le développement des voies de traitement rapide des affaires et par conséquent du caractère quantitativement négligeable des procédures « nobles » qui accaparent l'attention de façon disproportionnée¹³. La mise à l'instruction est ainsi une procédure quasi exceptionnelle (moins de 1 % des dossiers traités, 5 % quand on retire les affaires de chèques impayés et de mineurs, soit aux environs de 55 000 affaires annuelles concernant près de 70 000 inculpés).

— Enfin, ils relèveraient le paradoxe qui réside dans la place dérisoire des contentieux auxquels les économistes attribuent l'essentiel du coût du crime (fraudes fiscale et douanière, respectivement 597 et 352 condamnations), ou des contentieux concernant des enjeux importants comme la protection des consommateurs et de l'environnement¹⁴. Ils enregistreraient aussi (avec quelque naïveté, effet de leur puritanisme) la quasi-disparition, par rapport au siècle précédent, des poursuites concernant les responsables des affaires publiques (membres du législatif et de l'exécutif). Les droits et devoirs des citoyens qui lors de la Révolution et sous l'Empire s'imposaient à tous, gouvernants et gouvernés, ne semblent plus concerner que les membres de la société civile¹⁵. La société politique, comme toute organisation fermée, s'étant préservée de l'application des lois communes et s'auto-disciplinant selon les règles obscures de ce que nos voyageurs hésiteraient à nommer « code de conduite » ou d' « inconduite ».

Au bout du compte, nos voyageurs souligneraient la forte continuité avec la justice pénale du XIX^e siècle dans la défense de la

12. Selon les cadres du parquet, la justice pénale reçoit aux environs de 5 millions de procès-verbaux en matière de crime, délit et contravention de cinquième classe. Plus de trois millions et demi sont classés sans suite surtout si l'auteur reste inidentifié ou s'il a disparu.

13. 69 % des contraventions, 49,9 % des délits et 4,9 % des crimes sont jugés dans un délai inférieur à douze mois. Respectivement les moyennes de traitement sont de 10,8 mois, 15,6, et 29,8.

14. P. Lascoumes, *Les affaires ou l'art de l'ombre. Les délinquances économiques et leur contrôle*, Paris, Le Centurion, 1986. En retenant une définition très extensive (escroqueries, abus de confiance, faux, banqueroutes, abus de biens sociaux, infractions économiques, fiscales et douanières, droit pénal du travail et de la sécurité sociale) les délinquances astucieuses, économiques et financières représentent 6 % à 8 % des condamnations prononcées. Le secteur financier au sens strict (délits de société, fiscal et douanier) représente moins de 1 % des condamnations.

15. In *op. cit.*, n. 3, p. 38-54 et 200.

propriété individuelle et le recours à l'emprisonnement¹⁶. Ils retiendraient la priorité de fait donnée aux petits larcins (souvent liés à des modes de vie précaire) et aux non-respects des réglementations. Qu'il s'agisse de vol ou d'indiscipline, l'automobile leur paraîtrait le bien fétiche de notre société, car le plus assidûment défendu par la justice pénale. Le tout étant traité sur un mode quasi administratif et avec une sévérité particulière dès que l'accusé est sans ressources régulières ou connaît des antécédents judiciaires. Leur surprise serait d'autant plus grande qu'ayant lu quelques célèbres traités de politique criminelle, des essais de philosophie pénale ainsi que les exposés des motifs de nombreux projets de réforme, ils partiraient avec une tout autre image de la justice pénale, de ses dossiers et de son fonctionnement. On leur aurait parlé d'un pouvoir judiciaire (l'un des trois fondamentaux), d'autres, plus réalistement, invoqueraient une autorité. Mais ils n'auraient sous les yeux qu'une administration vieillie broyant péniblement du petit grain. Nos chroniqueurs conviendraient que ces observations n'ont guère de quoi susciter l'enthousiasme et se prêtent peu à la spéculation savante excepté celle d'artisans plus discrets¹⁷. Mais ces constats leur feraient aussi envisager sous un jour moins sceptique les inquiétudes et le désappointement d'une partie importante de la magistrature.

S'ils étaient désireux d'approfondir leur connaissance des institutions pénales, ils se heurteraient à bien des difficultés. Nous poursuivrons ces investigations à leur place, en distinguant les lacunes réelles des informations latentes car inexploitées.

2. UNE CONNAISSANCE LACUNAIRE

A un moment où il est question plus que jamais d'un effort de modernisation de l'Etat et de ses appareils, il faut rappeler, sans entrer dans trop de détails, la situation des sources statistiques en matière pénale. Celles-ci sont dans une situation très paradoxale, incomplètes de certains points de vue, elles sont en même temps sous-

16. M. Perrot, Ph. Robert, *Commentaire du compte général de l'administration de la justice criminelle en France pendant l'année 1880 et rapport relatif aux années 1826 à 1880*, Genève-Paris, Slatkine Reprints, 1989.

17. B. Aubusson, T. Godefroy, *Condamnations et condamnés. Qui condamne-t-on ? A quoi ? Et pourquoi ?*, Paris, SEPC, 1981 ; Ph. Robert, *Les comptes du crime. Les délinquances en France et leurs mesures*, Paris, Le Sycomore, 1985 ; J.-L. Letoquaux, *Délinquance : des chiffres, Autrement*, numéro spécial sur la Sécurité, 1988, p. 76 s.

utilisées. Le service statistique du ministère de la justice est parvenu à mettre sur pied en matière civile une base de données très cohérente. Cet instrument est aujourd'hui unanimement reconnu comme un bon outil de connaissance des contentieux et des pratiques judiciaires tant par les décideurs que par les praticiens ou les chercheurs. En matière pénale, des améliorations comparables restent à apporter.

Des informations qui relèvent de la connaissance élémentaire d'un fonctionnement public ne sont pas encore produites. Ainsi, il n'existe pas actuellement de dispositif statistique permettant de suivre une affaire de l'arrivée au parquet jusqu'au prononcé du jugement et à l'exécution de la décision¹⁸. Une « chaîne pénale », en projet depuis plusieurs années, devrait améliorer cette situation. Elle vise à obtenir, en sous-produit de la gestion informatisée des juridictions, des données sur les infractions, les personnes et les actes, permettant de suivre, entre autres, la dynamique de la procédure de traitement.

Sa réalisation, unanimement souhaitée, se heurte à des obstacles de nature différente. Tout d'abord, les juridictions sont informatisées selon des modes hétérogènes qui ne permettent pas la production d'une statistique unifiée. D'autre part, l'établissement d'une nomenclature unique qui puisse décrire « l'affaire » (concept flou) de la phase policière à la phase de jugement est délicate à élaborer. La nomenclature des infractions (NATINF) qui comprend plus de 7 000 postes est trop lourde à manier. En effet, au départ du processus on ne dispose pas, le plus souvent, de toutes les informations juridiques nécessaires à un codage aussi fin. Il faudrait donc pouvoir compléter et préciser les qualifications au cours du processus. Aujourd'hui, si pour les besoins de la présentation on constitue des agrégats d'infractions, il faut savoir qu'il est toujours possible de retourner aux données de base et de retrouver le détail des infractions initiales. Enfin, troisième gros obstacle, celui de la collecte des informations nécessaires au codage de la profession exercée par la personne poursuivie. Cette information n'est plus aujourd'hui exploitée faute de données suffisamment précises indispensables au codage des catégories socio-professionnelles. On ne peut donc connaître, même à gros traits, l'origine sociale des personnes impliquées dans le circuit pénal.

Les conclusions d'un des premiers rapports réalisé en 1972 sur les statistiques judiciaires demeurent donc pour la plupart encore

18. Il existe trois bases de données très hétérogènes : les cadres d'activité du parquet (sur leurs limites, cf. n. 6), le répertoire de l'instruction, enfin les statistiques de condamnation. C'est la base la plus sûre, progressivement améliorée, elle se limite cependant aux seules condamnations inscrites au casier judiciaire.

valables en matière pénale¹⁹. Différents enjeux ont joué contre les tentatives de réforme. Des enjeux en termes de gestion qui poussent à privilégier la connaissance des stocks d'affaires et de leur flux, et à se désintéresser du contenu de la matière traitée. Des enjeux en termes de politique parquetière qui conduisent à préférer le maintien d'un instrument unanimement décrié (les cadres du parquet que l'on manipule à sa guise) à la mise en place d'un instrument qui objectiverait réellement les activités des juridictions. Des enjeux en termes de connaissance, enfin, qui ont conduit à une politique du « tout ou rien ». Si le système est certainement à repenser, ce n'est pas pour autant que les données existantes sont insignifiantes. Bien au contraire, au profit d'un certain nombre d'améliorations récentes, elles permettent d'avoir une idée un peu plus précise de certaines activités judiciaires et il est regrettable que ces potentialités soient méconnues et restent donc inutilisées.

3. AIDER A PENSER LES PRATIQUES JUDICIAIRES.

DEUX EXEMPLES D'APPROFONDISSEMENT DE LA POLITIQUE PÉNALE

Il est fini le temps où toutes les informations disponibles pouvaient matériellement être éditées. Les matériaux dont dispose l'INSEE sont sans commune mesure avec ce qui est imprimé dans *Données sociales*. La complexification de la statistique fait que ce qui est publié ne peut représenter qu'une faible partie des données accessibles. C'est tout aussi vrai en matière de statistique judiciaire²⁰. Encore faudrait-il que ceci soit mieux expliqué et que les ressources potentielles soient bien décrites.

Pour les besoins de cet article nous avons réalisé en collaboration avec le service statistique du ministère de la justice deux traitements de données spécifiques pour montrer les possibilités des

19. C. Goguel, *Etude des problèmes posés par le développement des statistiques de la Chancellerie*, Rapport de mission, février 1972. Annexe n° 1 consacrée au système pénal. « Cette attitude est à la fois ambiguë et diversifiée : ambiguë dans la mesure où le dispositif statistique actuel apparaît bien, dans l'ensemble, inadéquat et sclérosé mais où n'en sont pas toujours tirées les conséquences en ce qui concerne la nécessité de lui faire subir une réforme fondamentale de structure ; diversifiée car les attitudes diffèrent notablement d'une direction (du ministère) à l'autre », p. 75.

20. Cf. la *Statistique annuelle des condamnations* publiée à la Documentation française, dernière année parue, 1987.

ressources existantes²¹. Une des tâches de la recherche en sciences sociales est d'aider les praticiens à penser leurs actions. Nous avons ainsi d'effectué quelques investigations permettant de saisir des aspects très peu connus de l'activité judiciaire pénale. La première concerne les multiqualifications et leur impact sur les peines. L'autre est une amorce de typologie des juridictions selon certains indicateurs de leur politique pénale.

A / *Infractions multiples et cumul des peines*

La construction pénale des affaires repose en grande partie sur les qualifications apportées au dossier. Un fait social, un comportement, un dommage se trouvent ainsi retraduits selon la logique juridique et peuvent dès lors se voir appliquer un certain nombre de décisions judiciaires. C'est par le jeu de la qualification que s'opère le passage de l'événementiel à la médiation judiciaire régulatrice du conflit en cause. Par commodité de langage et de pensée on a pendant longtemps raisonné comme si chaque événement se trouvait reconstruit en une seule infraction, supposée être la plus grave, c'est à-dire emportant la peine la plus lourde. Une brève enquête auprès des services du casier judiciaire a montré qu'il en allait autrement.

Si lors de la saisie on hiérarchise les crimes, les délits et les contraventions en inscrivant comme première infraction celle qui est de rang supérieur, en revanche, à l'intérieur de chacune de ces trois catégories on se contente d'inscrire comme qualification principale celle qui apparaît en premier sur la fiche. Aucun contrôle n'est effectué sur l'ordre de ce classement et sur ses fondements implicites. Actuellement la statistique ne saisit que les quatre premières infractions. Nous avons effectué un traitement faisant apparaître ces qualifications multiples en sachant qu'elles peuvent aussi aller au-delà de quatre, mais ces cas sont peu nombreux.

Notre objectif était alors triple :

- d'une part, faire apparaître des séries d'infractions interconnectées et mettre au jour des motifs de poursuite jusque-là occultés ;
- d'autre part, dégager des hiérarchies implicites et pourquoi pas des classements inattendus. Les infractions les plus graves sont-elles toujours mises en tête ? On montrera que non ;
- enfin, l'article 5 du code pénal pose le principe du non-cumul

21. Travail réalisé en collaboration avec B. Munoz Pérez et O. Timbart, qui donnera lieu à des approfondissements ultérieurs.

des peines, dans quelle mesure ce principe est-il réalisé dans la pratique ? L'existence d'infractions multiples est-elle sans conséquences sur la sévérité des jugements ?

Sur 618 906 condamnations prononcées en 1986²², 22,5 % l'ont été sur la base d'infractions multiples et 77,5 % l'ont été pour infraction unique. Notre investigation concerne donc plus du cinquième des contentieux jugés²³.

a) L'euphémisation des accidents du travail mortels. Une recherche spéciale a été faite en matière d'accidents du travail pour les infractions suivantes : homicide involontaire par accident du travail, blessures involontaires par accident du travail et infractions aux règles d'hygiène et sécurité du travail²⁴. Les résultats obtenus montrent que la combinaison de ces trois types d'infraction est assez importante. Ils révèlent aussi que dans ce type de contentieux, sous couvert d'une atteinte dommageable, se trouvent souvent d'autres infractions jusque-là occultées. Ainsi sur 4 250 condamnations comportant au moins l'une des trois qualifications on a pu observer la répartition suivante :

- 3 536 condamnations concernent le non-respect des règles d'hygiène et sécurité du travail ; cet ensemble de qualifications intervient à titre unique dans 61,6 % des cas et dans le cadre d'infractions multiples pour 38,4 % des cas (dont 17 % en infraction principale) ;
- 518 condamnations sont prononcées pour accident du travail par blessures involontaires ; cette infraction intervient de façon unique dans 15,5 % des cas et dans le cadre d'infractions multiples pour 84,5 % des cas (dont 36 % à titre principal) ;
- 196 condamnations sont prononcées pour accident du travail par homicide involontaire ; cette qualification intervient seule dans 28,6 % des cas et dans le cadre d'infractions multiples pour 71,4 % des cas (dont 58,6 % à titre principal).

22. Une fois éliminés les faux doubles, c'est-à-dire la répétition d'une même qualification dans une condamnation.

23. Pour sa part O. Timbart a effectué un travail du même type en matière de stupéfiants : pour un ensemble de 33 232 condamnations, 7 179 comportent une des 20 infractions relatives aux stupéfiants en infraction unique, 10 801 en infraction principale et 15 252 en 2^e, 3^e ou 4^e infraction.

24. Cette rubrique regroupe une trentaine d'incriminations portant directement sur le même objet.

Nous avons aussi listé les autres infractions accompagnant éventuellement les trois premières. Elles demeurent pour l'essentiel dans le champ du droit pénal du travail (non-respect des règles sur le licenciement, sur le repos hebdomadaire, sur les rémunérations, sur le travail des mineurs, sur celui des femmes, sur la représentation des travailleurs, sur le travail des étrangers, délit d'entrave, outrage à agent, etc.). Ces associations d'infractions dénotent l'existence d'un champ particulier d'employeurs dont le cumul d'illégalismes explique en partie la venue des dossiers sur la scène judiciaire.

Une autre observation peut être tirée de ces éléments. Les modes de combinaison des trois types d'infractions retenus permet de mettre en évidence une tendance non négligeable à la sous-évaluation de certains de ces contentieux. En effet, nous avons observé les regroupements suivants :

— homicide involontaire + non-respect des règles d'hygiène et sécurité du travail	84
— homicide involontaire + blessures involontaires	6
— homicide involontaire + autres (cf. <i>supra</i>)	1
— blessures involontaires + hygiène et sécurité	144
— blessures involontaires + blessures involontaires	5
— blessures involontaires + autres	3
— hygiène et sécurité + blessures involontaires	212
— hygiène et sécurité + autres	101
— hygiène et sécurité + homicide involontaire	16

Le résultat le plus riche d'enseignement réside dans le troisième groupe où l'on voit 212 blessures involontaires et surtout 16 homicides masqués par une qualification plus générale et de moindre importance sur le non-respect des règles d'hygiène et sécurité du travail. S'il fallait une démonstration supplémentaire de l'incapacité des motifs de condamnation à rendre compte de la criminalité réelle, il y en aurait là un exemple superbe. Si l'on comprend bien la logique de qualification qui a conduit à privilégier la cause sur les conséquences, il n'en demeure pas moins que le résultat est une déqualification tant juridique qu'idéologique d'accidents du travail graves et même mortels, ramenés au rang de simple infraction à une réglementation. S'il n'y a certainement pas volonté d'occultation, il y a par contre un effet d'euphémisation certain.

b) Relativisation de la règle de non-cumul des peines. Le travail amorcé sur les infractions multiples est aussi l'occasion de souligner les effets de ces situations sur les peines. Le tableau 2 rend compte

TABLEAU 2
 Quantum des peines d'emprisonnement prononcées en 1986
 selon le nombre d'infractions
 Jugements contradictoires (police exclue)

	Total		Infraction unique		Infractions multiples	
Total	199 445	100,0	130 923	100,0	68 522	100,0
Détention-réclusion	1 704	0,8	938	0,7	766	1,1
Emprisonnement ferme	75 392	37,9	41 047	31,9	34 345	50,1
Moins de 3 mois	25 526	12,8	16 906	12,7	8 620	12,6
De 3 mois à 3 ans	46 399	23,3	23 174	17,6	23 225	33,9
Plus de 3 ans	3 467	1,8	967	0,6	2 500	3,6
Emprisonnement avec sursis total	122 349	61,3	88 938	67,4	33 411	48,8

de leur impact certain sur les peines d'emprisonnement. A infraction principale égale les dossiers comportant des qualifications multiples connaissent une nette aggravation des sentences prononcées. Dans les cas d'infraction unique les peines d'emprisonnement ferme supérieures à six mois représentent 18,7 % de cet ensemble ; dans les situations d'infractions multiples cette proportion double et passe à 37,2 %. En matière d'amende, on enregistre un phénomène similaire, la proportion de celles-ci supérieures à 2 000 F est de 35,1 % dans les cas d'infraction unique et de 53,3 % lorsqu'il y a infractions multiples.

B / Vers une typologie des parquets

Une autre question, plus directement rattachable à la définition des politiques pénales et à leurs réorientations possibles, réside dans l'inertie et les tendances lourdes de chaque tribunal. Là comme ailleurs s'observent d'importants écarts entre les projets de changement contenus dans toute nouvelle législation ou toute incitation diffusée par circulaire et l'évaluation de leur mise en œuvre. Mais au lieu de s'attrister de leur ineffectivité plus ou moins grande, il importe de comprendre les logiques d'action locales qui gouvernent les décisions quotidiennes et adaptent toutes les impulsions émanant de l'autorité centrale selon les ressources, les enjeux et les habitus locaux. Chaque tribunal, chaque cour est sans doute davantage

dépendant de ses interactions avec son environnement socio-politique que sous l'emprise de la place Vendôme. Connaître ces effets de contexte, cerner les régularités d'action des tribunaux, non au cas par cas mais dans leur ensemble, est un préalable indispensable à la formulation de politiques pénales assimilables. Cette dimension de science administrative a été jusque-là très peu envisagée, comme si « la justice » pouvait échapper aux caractéristiques et aux contraintes de toute « administration en miettes »²⁵.

A titre d'exemple nous avons effectué quelques regroupements qui mettent en évidence des différences caractéristiques dans les performances des tribunaux et qui recouvrent des politiques pénales différentes plus ou moins conscientes. Nous avons choisi l'ensemble des tribunaux correctionnels du ressort de trois cours d'appel en fonction de la masse des affaires traitées annuellement : une de petite taille : Bourges, une de taille moyenne : Bordeaux, une de grande taille : Aix²⁶. Puis nous avons sélectionné six infractions qui représentent de 15 à 20 % des condamnations prononcées par ces groupes de tribunaux²⁷. Enfin, nous avons examiné pour chaque type sa part dans le contentieux local, la répartition des peines qui le concerne ainsi que les durées de traitement moyen. Le tableau 3 donne la répartition du nombre des condamnations par infraction avec les durées moyennes de traitement.

On observe ainsi les différences suivantes qui traduisent autant des choix dans les priorités de poursuite que l'effet des pressions du contexte extérieur.

Diverses remarques sont à faire sur les pratiques comparées de ces cours (il faudrait bien évidemment préciser et différencier ultérieurement entre tribunaux qui les composent).

— Il est des contentieux qui sont partout familiers et que l'on traite avec une célérité particulière comme l'entrée et le séjour d'étranger en situation irrégulière. Le dossier est réglé entre deux et quatre mois après la découverte de l'infraction. Deux voies de règlement se présentent : celle utilisée à Bourges qui connaît en fait peu de dossiers de ce type et qui recourt massivement à l'emprisonnement (80 %). Ou bien celle utilisée à Bordeaux et à Aix qui dans des pro-

25. F. Dupuy, J.-C. Thoenig, *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, 1985.

26. Respectivement en nombre de condamnations prononcées par les tribunaux correctionnels de la cour d'appel de Bourges = 9 415, de Bordeaux = 20 599 et d'Aix = 48 670.

27. Bourges = 17,9 %, Bordeaux = 15,7 %, Aix = 16,5 %. Nous ne raisonnons que sur les jugements contradictoires. L'ensemble des infractions retenues représente alors aux environs de 40 % de ces jugements.

TABLEAU 3
 Comparaison du traitement de six infractions
 dans les ressorts de trois cours d'appel
 Jugements contradictoires

Nombre de condamnés (n) et durée des procédures (d) ⁽¹⁾	Bourges		Bordeaux		Aix	
	n	d	n	d	n	d
<i>Infractions</i>						
Chèques sans provision	163 1,7 %	20,4	394 1,9 %	24,8	693 1,4 %	33,1
Vol simple	741 7,9 %	10,4	1 836 8,9 %	11,1	3 918 8 %	12,5
Conduite en état alcoolique	699 7,4 %	6,5	738 3,6 %	14,1	1 146 2,4 %	10,4
Hygiène et sécurité du travail	27 0,3 %	11,9	56 0,3 %	19,3	86 0,1 %	23,7
Entrée ou séjour irrégulier d'un étranger	9 0,1 %	3,4	103 0,5 %	3,9	1 445 3 %	2,0
Acquisition et emploi de stupéfiants	43 0,5 %	11,7	105 0,5 %	12,7	743 1,5 %	14,8
Total (n) et moyenne (d)	1 682 17,9 %	10,7	3 232 15,7 %	14,3	8 031 16,5 %	16
Total des affaires jugées dans le ressort de la cour et temps moyen de traitement	3 989 42,3 %	11,4	8 527 41,3 %	15,5	20 599 42,3 %	15,6
Total des jugements contra- dictoire et par défaut	9 415 100 %		20 599 100 %		48 670 100 %	

(¹) Durée calculée en nombre de mois allant de la date de l'infraction à celle du jugement.

portions similaires combinent emprisonnement (43 %-46 %) et conduite à la frontière (41 %-46 %). Notons que plus le problème est important, comme il l'est dans le Sud-Est, plus le traitement est rapide et les sanctions sévères. Les réactions judiciaires au vol simple sont du même type. Ces dossiers sont réglés en un an. Comme ce type d'affaires est plus uniformément réparti, on ne constate pas de différences majeures entre cours quant au niveau des sanctions. La proportion des peines d'emprisonnement, toujours dominantes, croît avec la taille des cours, Bourges 57,4 %, Bordeaux 67,6 %, Aix 79,6 %.

Assez proche du traitement du vol simple, on trouve celui de l'obtention, acquisition et emploi de stupéfiants (petits usagers

revendeurs). Les durées de traitement sont assez homogènes (douze à quinze mois). Les sanctions, toujours fortes, le sont d'autant plus que le problème est localement prégnant. A Bourges 69 % des jugements comportent une peine d'emprisonnement, à Bordeaux c'est le cas pour 88 %, à Aix pour 92 %.

— En sens inverse, il est des contentieux qui paraissent tout aussi routiniers que les vols mais dont le règlement traîne, ainsi l'émission de chèques sans provision. Il faut aussitôt rappeler qu'il ne s'agit pas ici d'un effet de masse puisque ces dossiers représentent dans nos trois cours au maximum le quart du contentieux vol simple. En revanche les durées de règlement sont au mieux le double, au pire le triple. Les sanctions prononcées respectent un ordre d'importance identique, d'abord des peines d'amende (30 à 40 %), puis des dispenses de peine (25 à 40 %), de l'emprisonnement (20 à 30 %), la proportion de condamnation avec sursis augmentant seulement avec la taille de la cour.

— Enfin, il est des contentieux pour lesquels s'observent de nettes différences de traitement, ainsi la conduite en état d'ivresse et les atteintes à la réglementation sur l'hygiène et la sécurité. Pour le premier type d'infraction on observe une opposition très forte entre Bourges et Bordeaux. Les tribunaux correctionnels du ressort de Bourges traitent rapidement ces dossiers et prononcent des peines sévères (57,7 % des condamnations comportent des peines d'emprisonnement, 37,1 % de l'amende, les peines de substitution ne représentent que 5,2 %). En sens radicalement inverse, les tribunaux de la cour de Bordeaux traitent moitié moins d'affaires de ce type mais prennent deux fois plus de temps pour les régler. Au bout du compte ils prononcent des peines moins sévères (amende : 44,4 %, peine de substitution : 46,6 %, emprisonnement : 8,9 %). Aix traite encore moins d'affaires de ce type que Bordeaux et se situe en position médiane pour les durées et les sanctions.

Une forme de disparité moins accentuée apparaît quand on envisage le traitement judiciaire des infractions aux règles d'hygiène et sécurité du travail. Malgré la faiblesse générale de ce type de contentieux (0,1 % à 0,3 % des affaires), plus les parquets sont importants plus le traitement est long : un an à Bourges, plus d'un an et demi à Bordeaux, deux ans à Aix. Par contre l'échelle des peines est cette fois générale : la peine quasi exclusive est l'amende allant de 100 % des cas à Bourges à 96,5 % à Aix.

Ce bref aperçu comparatif montre l'intérêt qu'il y aurait à établir une véritable typologie des pratiques de poursuites et de jugement. Vu les indicateurs déjà disponibles, ou en voie de mise au point, il

serait possible de différencier les tribunaux en combinant le taux de classement sans suite, la structure du contentieux poursuivi, le délai de jugement, le contenu des jugements et condamnations. Indicateurs auxquels on pourrait utilement ajouter le délai d'exécution des peines²⁸ et, le plus tôt sera le mieux, une répartition socioprofessionnelle non seulement des condamnés mais de tous ceux qui traversent l'institution pénale.

Sur la base d'un tel instrument analytique les parquetiers pourraient certainement mieux connaître leurs formes d'action et adapter en conséquence leur mode de poursuite. L'administration centrale pourrait construire des objectifs de politique pénale beaucoup mieux adaptés aux possibilités concrètes d'exécution et tenir compte des contraintes locales. Enfin, la connaissance générale du fonctionnement de la justice pénale progresserait. On le sait, rien ne se développe à base d'ignorance si ce n'est le n'importe quoi. Une telle approche permettrait de mieux mettre en valeur les effets de contexte qui déterminent en grande partie les politiques pénales locales. Il serait alors, enfin, possible de sortir des théories les plus répandues, qu'elles soient manichéistes (le « deux poids deux mesures ») ou moralisantes (la partialité/impartialité des juges). Le défi qui reste à relever est celui de construire un champ organisé d'informations qui permette d'articuler les fonctionnements institutionnels avec les effets des interactions que l'appareil judiciaire, comme toute administration, suscite et entretient pour assurer son insertion locale et sa légitimité.

Enfin, et pour renouer avec le point de vue du Persan, on peut se demander si une telle objectivation des pratiques judiciaires (avec les effets de comparaison et de confrontation que l'on peut en attendre) ne serait pas de nature à stimuler l'esprit des parquetiers et leur imagination quant à leur politique de poursuite. Ils pourraient, certes, choisir de continuer à moudre le petit grain actuel, mais il leur faudrait peut-être le justifier. Et ceci d'autant plus que certains magistrats tenteraient et tentent, déjà parfois avec succès, de changer les tamis à l'entrée de la batteuse, voire développent des

28. Une enquête récente a montré les disparités qui existent dans les délais d'exécution des peines. Le délai moyen est de quatre mois (117 jours), quatre-vingt-cinq jours pour les jugements et arrêts pris contradictoirement, et de deux cent deux jours pour ceux pris par défaut. Les disparités locales sont très fortes, variant de 1 à 4 au sein d'une même cour d'appel, et de 1 à 20 entre tous les TGI ; cf. J.-L. Le Toqueux, *Enquête statistique sur les délais d'exécution des peines*, Division de la statistique, ministère de la justice, octobre 1989.

politiques d'initiative²⁹ afin de recueillir des situations infractionnelles relevées mais qui leur échappent pour l'essentiel.

Cette approche pro-active de l'action parquétière se propose de renouveler les contentieux dont est saisie la justice. Elle entend aussi réintroduire l'autorité judiciaire dans les systèmes de régulation administratifs ou professionnels fonctionnant en vase clos (administration fiscale, tribunal de commerce, DRIR, inspection du travail, DDE, etc.) ou dont l'activité de police est en sommeil (DDASS, services vétérinaires). Dans ces services, les pouvoirs de police judiciaire sont utilisés au profit des seuls objectifs pragmatiques de l'institution. La dimension infractionnelle n'y est pas traitée en tant que telle, elle n'est qu'un enjeu dans une négociation en vue d'une mise en conformité progressive, excepté pour les rétifs chroniques et quelques boucs émissaires³⁰. On sait bien aujourd'hui que seule une démarche active permettra à la justice pénale de saisir d'autres contentieux que ceux qui lui sont portés par les tobogans policiers et les services de sécurité des grands magasins. Ce peut être l'occasion de redéfinir les priorités de politique de poursuite et les modes d'intervention de la justice³¹ dans un contexte élargi impliquant tous les partenaires locaux de la sécurité publique.

29. Sur la base d'une interprétation pleine des articles 40 et 41 du CPP.

30. P. Lascoumes, C. Barberger, *Le droit pénal administratif, instrument d'action étatique*, Paris, Commissariat au Plan, 1986, et *De la sanction à l'injonction, le droit pénal administratif comme expression du pluralisme des formes juridiques*, *Revue de sciences criminelles*, n° 1, 1988, p. 45 s.

31. Voir dans ce sens les pratiques de classement après régularisation (dites « classement actif ») dans le cadre des médiations pénales mises en place à Pontoise et à Nîmes, ou les pratiques du parquet de Chambéry.

RÉSUMÉ. — *L'état actuel des statistiques judiciaires françaises ne permet pas de répondre vraiment à la question : « Qui échappe et qui est condamné ? » L'article met cependant en valeur deux lignes de force. D'une part, l'envahissement de la justice pénale par des petits contentieux et la bureaucratisation qui accompagne ce traitement de masse. D'autre part, l'existence de phénomènes peu apparents comme les différences d'action entre tribunaux et l'impact des multi-infractions sur les peines.*