

Introduction

Jean DANET et Jean-Noël RETIÈRE

La réponse pénale est susceptible d'approches très diverses. Cet ouvrage propose une réflexion centrée sur le traitement des délits. L'analyse juridique des textes et de leur mise en œuvre s'est ici alliée à différentes disciplines pour déployer autour de cet objet d'autres méthodes de production de connaissances. L'originalité du propos tient à cette approche empirique et pluridisciplinaire.

L'entreprise

L'entreprise dont ce livre est issu n'aurait pu être menée à bien sans le financement de l'Agence nationale de la recherche. Dans le cadre d'un appel d'offres intitulé « Gouverner, administrer », un contrat de trois ans prolongé d'une année a permis sa réalisation entre 2008 et 2012. L'année 2013 a permis la finalisation des résultats de ce travail.

La genèse du projet remonte à une précédente recherche subventionnée par le GIP « Mission de recherche Droit et Justice » qui avait consisté en « une première évaluation de la composition pénale¹ ». Menée en 2003, elle avait révélé l'intérêt d'une saisie au plus près des usages de ce nouveau mode de traitement des délits qui permit d'en découvrir la plasticité. La création par le législateur en 2004 d'une nouvelle procédure, la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, accentuait un mouvement notable d'innovation processuelle. Les années 2004 à 2008 confirmaient un tournant décisif : la réponse pénale en matière de délits se recomposait sous des objectifs, des procédures et des ressources nouvelles. Du contact avec la pratique, il ressortait qu'à l'égale de ce qui avait pu être observé sur l'exemple de la composition pénale, l'usage des nouvelles procédures variait beaucoup selon les juridictions.

De ces divers constats naquit alors le projet d'une recherche qui approcherait la dynamique de ces mutations, depuis l'enquête de police jusqu'au terme de l'alterna-

1. GRUNVALD S., DANET J., Une première évaluation de la composition pénale, recherche subventionnée par le GIP « Mission de Recherche Droit et Justice », rapport final 2004, 302 p. ; ce travail a été publié en 2005 aux éditions L'Harmattan, dans la collection Bibliothèques de droit sous le titre *La composition pénale, une première évaluation*, 200 p.

tive aux poursuites ou jusqu'à la décision au fond prononcée par le juge. Embrasser la phase d'exécution des peines est vite apparu un objectif auquel il fallait malheureusement renoncer. En revanche, il semblait essentiel de donner dans ce travail toute sa place à l'étude de l'administration de la justice pénale et pas seulement à celle du traitement individuel des dossiers. Le titre du projet transmis à l'ANR témoigne de cette préoccupation : « Une évaluation de l'administration de la justice pénale : les nouveaux traitements des délits. »

La nécessité d'une équipe réellement pluridisciplinaire s'imposait. Le projet requérait de mobiliser des méthodes éprouvées en sciences sociales mais peu familières aux juristes. Au sein même de la discipline juridique, la prise en compte de la dimension tenant à l'administration de la justice exigeait le concours de juristes spécialistes de la science administrative et des finances publiques.

C'est à partir de ces prémisses que l'équipe de recherche s'est constituée autour d'une double exigence : allier des chercheurs de disciplines différentes qui soient disposés et disponibles pour un travail réellement commun autour de cet objet. Le hasard et la cordialité ont leur place dans cette affaire. L'université de Nantes compte des chercheurs pénalistes en nombre suffisant pour un tel projet et aussi des sociologues et des psycho-sociologues qui, à des titres différents, s'intéressent depuis de nombreuses années au champ de la justice. Les uns et les autres avaient déjà noué des relations épanouies de travail en commun. Se sont agrégées à ce groupe deux spécialistes de finances publiques.

Le choix du terrain de recherche résulte du croisement de divers paramètres assez disparates. Le principe de réalité d'abord : une étude empirique menée à l'échelon national était exclue au regard des forces et des moyens de la recherche. L'ambition devait se réduire à un nombre limité de juridictions mais, néanmoins, propice à la comparaison. L'intérêt d'études « intensives » croisées réside dans la possibilité de contrôler des particularismes de contexte susceptibles par hypothèse d'influencer plus ou moins les options en matière de traitement des délits. Si la résidence des chercheurs a conduit à opter en faveur de cinq juridictions de l'ouest de la France, celles-ci furent retenues à l'issue d'un choix raisonné obéissant tant à des critères institutionnels que sociodémographiques. Elles sont situées sur trois cours d'appel distinctes et sont de taille bien différente. Penser par cas au ras du sol² ne relève évidemment pas d'un parti pris de recherche régionaliste. L'étude empirique permet de mettre au jour la diversité des pratiques, d'établir ce que cette diversité doit aux configurations juridictionnelles dans le but de dégager les logiques de traitement des délits susceptibles de valoir et de s'imposer sur l'ensemble du territoire.

L'étude empirique quantitative appelait un autre choix : celui de la période d'analyse. La borne terminale n'était guère difficile à fixer : la période de recherche obligeait à terminer le dépouillement des dossiers en 2010. Le point de départ se déduisait de l'idée initiale du projet et là encore de la raison. L'année 2000, l'année suivant la loi n° 99-515 du 23 juin 1999, renvoyait au tout début du processus

2. PASSERON J.-C., REVEL J., *Penser par cas*, Paris, Éd. EHESS, 2005 ; REVEL J., « L'histoire au ras du sol », dans LEVI G., *Le pouvoir au village. Histoire d'un exorciste dans le Piémont du XVII^e siècle*, trad. par AYMARD M., Paris, Gallimard, 1989, p. I-XXXIII.

de diversification des procédures mais aussi à la procédure antérieure à l'entrée en vigueur des dispositions de la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 relative à la présomption d'innocence et aux droits des victimes. La décennie 2000 fournissait pour l'analyse empirique quantitative une périodicité cohérente et raisonnable.

L'organisation du travail de l'équipe a largement déterminé la forme de ce livre. Le lecteur a déjà remarqué sans doute que la plupart des chapitres portent le nom de plusieurs auteurs. C'est *a minima*, l'indication, la trace du caractère profondément collectif de ce travail. La structure et le plan de l'ouvrage ont été décidés en commun après des discussions échelonnées sur deux ans. Les principaux résultats de la recherche ont fait l'objet de nombreux débats collectifs. Si chaque chapitre a été écrit par un rédacteur principal, d'autres membres de l'équipe l'ont relu, annoté, corrigé. En amont, le développement de la problématique, les choix méthodologiques, l'élaboration des grilles d'analyse des dossiers, les tests des questionnaires, leur mise au point définitive, le dépouillement des dossiers tout comme la mise au point des grilles d'entretien et leur réalisation ont été menés collectivement et de manière pluridisciplinaire.

Une démarche aussi collective nous aura imposé une discipline stricte de travail avec des rencontres très régulières au cours de ces quatre années occasionnant des confrontations incessantes des matériaux recueillis et des interprétations proposées par chacun. Les uns ont appris des autres, chaque discipline a dû faire l'effort d'expliquer son vocabulaire, ses approches, ses méthodes, ses contraintes et aussi ses limites.

Après une première année qui fut toute entière consacrée à l'élaboration de la problématique, au choix de méthodes, à la contractualisation des conditions de la recherche avec les cinq juridictions concernées, les années 2010 et 2011 ont été employées à la réalisation de l'étude quantitative (7562 dossiers dépouillés au total) et à une première campagne d'entretiens, lesquels se sont poursuivis au cours de l'année 2012.

Durant toute la période de 2009 à 2012, les chercheurs, au travers de leurs diverses activités (colloques, formations permanentes de magistrats ou d'avocats, auditions parlementaires, groupes de travail, etc.), ont continué de se nourrir de réflexions extérieures à l'équipe. Ces échanges avec l'extérieur étaient d'autant plus nécessaires que durant ces quatre années, les mutations se poursuivaient et aussi la réflexion des acteurs sur celles-ci.

L'année 2012 a été mise à profit pour commencer d'élaborer les premiers résultats de la recherche. À diverses reprises, devant des publics de chercheurs de diverses disciplines intéressés ou de praticiens, des résultats partiels ont été présentés, soumis à la discussion, au débat. Enfin, en février 2013, l'équipe a organisé à Nantes un colloque qui se voulait un moment de restitution des principaux résultats de la recherche, d'abord destiné aux juridictions qui y avaient été associées. L'ensemble des magistrats de ces juridictions y étaient invités. Le colloque était par ailleurs ouvert au public. Les actes de ce colloque, accessibles en ligne, sont issus des interventions, nécessairement partielles et succinctes.

Les chapitres de ce livre développent quant à eux l'ensemble des résultats de la recherche. Cet ouvrage n'est donc pas la réplique de ce colloque, il n'est pas une publication de ses actes.

En revanche, la richesse du matériau rassemblé ne permettait pas d'aborder dans un volume toutes les entrées, les réflexions que ce matériau autorise. Nous avons donc proposé à diverses revues d'accueillir des articles plus courts sur certains sujets plus précis. Les dossiers à paraître dans les revues *Actualité Juridique Pénal*, *Les Cahiers de la Justice* (revue de l'ENM, Dalloz) et *Droit et Société* (LGDJ) formeront donc le complément du travail central ici exposé.

Les méthodes

On s'épargnerait bien des controverses stériles si l'on prenait systématiquement l'habitude d'explicitier comment les faits supportant une interprétation ont été établis. Ce qui reste vrai en tout domaine l'est évidemment dans les études judiciaires dont les conclusions restent fortement tributaires des sources exploitées et des investigations menées. D'où la nécessité de préciser les modes de recueil et d'enregistrement de nos propres données.

Il était, pour des raisons évidentes, impossible de saisir, pour chacune des juridictions, l'ensemble des dossiers correspondant aux quatre années que nous souhaitions étudier. Le volume annuel d'affaires traitées nous autorisait, sans perte de validité statistique, de fonctionner par échantillonnage. À l'exception des dossiers de CRPC qui ont donné lieu à un traitement exhaustif en 2006, en 2009 et au premier semestre 2010 afin de mesurer le champ d'application de cette nouvelle procédure, le choix s'est porté pour les autres sur la première quinzaine du mois d'octobre. Cette option se justifie doublement. D'abord, le calendrier judiciaire neutralise les effets de variation saisonnière de la délinquance constatée dans la mesure où il reste relativement indépendant du moment où les délits sont commis... Ensuite, cette séquence se situe hors période de vacances du personnel des juridictions, à un moment où l'activité judiciaire est censée battre son plein. Même si le doute s'imisce toujours un peu au moment de constituer un corpus par sondage, celui-ci s'est vite dissipé après confirmation de sa pertinence par le service statistique de la Chancellerie. Comme la date du délibéré faisait foi, la saisie portait sur les affaires dont le délibéré était connu. Le recensement concernait ainsi les affaires terminées lors de cette première quinzaine d'octobre, indépendamment de leur durée de traitement par l'institution : il incluait donc les affaires soumises à instruction, celles renvoyées à plusieurs reprises et les comparutions immédiates. Ce faisant, l'échantillon s'avère représentatif de la diversité des affaires traitées. Nous avons pu vérifier que nous nous situons à un peu moins de 4 % (1 semaine sur 24), autour de 3,5 % du volume annuel. À une réserve près qui tient à la nature de la procédure... Car si l'archivage des procédures de poursuites (tribunal correctionnel, ordonnance pénale, CRPC) s'effectue dans toutes les juridictions, en prenant en compte la date du délibéré, autrement dit la date de rendu du jugement, il en va différemment dans le cas des compositions pénales et des procédures alternatives aux poursuites (PAP), à savoir des médiations pénales et des rappels à la loi. Dans le cas de ces dernières, les modes d'archivage différenciés selon les juridictions ont sérieusement perturbé notre idéal statistique. Nous ne pouvions pas identifier directement les affaires de

la première quinzaine d'octobre dans la mesure où leur classement ne tient pas plus compte de la date de traitement que du type de procédure. Les « boîtes » d'archives indiquaient seulement une année et, dans le meilleur des cas, également les mois concernés. Dans les boîtes se trouvaient mélangés, mais de façon complètement aléatoire, les compositions pénales, les rappels à la loi et les classements sans suite. Obstacle à la recherche, leur mode d'archivage n'en reste pas moins significatif du statut qui leur est conféré. Chacun connaît l'obsession du bibliothécaire qui sait d'expérience qu'un livre qui ne retrouve pas sa place sur les rayonnages est un livre perdu : on peut aussi se demander dans quelle mesure les dossiers de PAP et de composition pénale ne constituent pas une mémoire inexploitable quand bien même l'on pourrait être tenté, en cas de récidive notamment, d'aller rechercher les circonstances des infractions antérieures... Quoi qu'il en soit, ces contraintes qui nous interdisaient de fondre dans un même fichier les échantillons de cohortes d'affaires poursuivies d'une part, et de PAP d'autre part expliquent que nos analyses statistiques les aient le plus souvent disjointes.

À chacun des quatre types de dossiers ressortissant aux procédures de poursuites (TC, Hors CRPC, CRPC, OP), aux compositions pénales, aux rappels à la loi et aux médiations pénales a été appliquée une grille de saisie statistique spécifique incluant plusieurs types de variable, les unes caractérisant la juridiction, le traitement, à savoir l'orientation et l'issue, d'autres caractérisant le dossier, notamment la nature de l'infraction et le prévenu.

Mais la compréhension des logiques présidant à l'orientation et, au bout du compte, à l'issue pénale des affaires, demandait aussi des investigations de type ethnographique pour éclairer, entre autre, les registres de justification de leurs décisions par les magistrats. Outre les entretiens et les observations menés auprès d'acteurs périphériques à la scène proprement judiciaire (police, municipalité, préfecture, associations de suivi judiciaire, etc.) en amont du traitement pénal, des entretiens ont donc été réalisés auprès de ces derniers suivant un protocole d'enquête relativement original et qui se sera avéré particulièrement fécond. La démarche consistait à soumettre aux intéressés une grille scénarisée de quatre cas d'école en quelque sorte de dossiers (vol, CEA, ILS, violences légères), pour recueillir leur représentations tout à la fois de la manière dont l'affaire se voit traitée dans leur juridiction, le cas échéant, de leurs façons personnelles de le faire ou de l'envisager idéalement. Ces entretiens scénarisés écartaient le risque de recueillir des considérations vagues et générales sur l'évolution de la procédure pénale, voire sur les pratiques effectives en favorisant une mise au jour des critères que mobilisent ou déclarent mobiliser les magistrats pour fonder leur décision.

La structure du livre

L'ouvrage qui suit est organisé sous trois parties qui pourraient être représentées sous trois cercles concentriques. Chacune s'organise autour d'un couple de personnages centraux : le dossier et le justiciable, le juge et son temps, la juridiction et ses partenaires.

La première partie en est le cœur de cible. Le traitement des délits y est analysé en partant de la phase policière. La réflexion se porte ensuite sur l'évolution des procédures et sur le fait que l'opération d'orientation et l'économie même de cette opération, son schéma, sont devenus des phénomènes centraux là où douze ans plus tôt, il n'en était pas question. Le contexte pénal ne s'est pas modifié du seul point de vue de la procédure. Au fil de la période, des réformes ont affecté le code pénal, le classement des infractions en contraventions et délits; de nouvelles peines ont été créées. Enfin des inflexions notoires de la politique criminelle sont enregistrées. La nécessité d'une réponse pénale à toute affaire poursuivable et l'idée d'une nécessaire gradation de ces réponses iront en s'affirmant dans les discours et dans les réalités. L'étude des délits traités, des sanctions requises et prononcées et surtout l'étude fine des profils d'auteurs et de victimes permet une réflexion sur ce qu'il en est aujourd'hui des filières pénales et ce que l'on peut en dire.

La deuxième partie s'attache au contexte immédiat de la réponse pénale. Ses mutations modifient en profondeur l'office du juge, son intervention. Il est sans doute à repenser et il fallait ici proposer quelques lignes de recomposition. Ces réformes qui ont souvent été présentées comme devant assurer la célérité de la réponse pénale méritaient que l'on s'arrête sur les résultats et sur le fait que, durant la période, la production judiciaire en matière délictuelle a notablement augmenté. Célérité, productivité et qualité sont profondément intriquées. Enfin, le rituel judiciaire se maintient et mute en même temps, suscitant chez les magistrats bien des questions. Dans les trois cas, comme à propos des filières pénales, la situation est au bout du compte souvent plus nuancée, plus complexe aussi à appréhender que les débats au sein même du monde judiciaire ne le laissent entendre.

Une troisième partie prend encore un peu de recul pour s'intéresser à la juridiction plutôt qu'au juge. L'étude empirique montre avec force l'importance accrue de l'inscription locale de la justice pénale. Si le paysage diffère tant d'une juridiction à l'autre c'est bien moins le fait de la diversité des approches au sein de la magistrature que du fait aussi des partenariats différents qu'elles nouent, des ressources variables, des demandes diverses qu'elle reçoit des acteurs locaux. L'économie budgétaire de la justice pénale est quant à elle déterminante à bien des égards de ce qui se fait, de ce qui peut se faire, du comment et avec qui ce sera fait. L'organisation interne des juridictions, leur communication, leur évaluation sont en matière de traitement des délits des questions particulièrement sensibles. Surviennent une « affaire sensible » et elle n'a pas besoin d'être criminelle, la justice est scrutée, sommée, dans tous les sens du terme, de « rendre des comptes ». L'ensemble de ces référentiels d'action et d'organisation concourt à une refonte en profondeur du management des juridictions et notamment de leurs activités pénales dont il convenait d'éclairer les formes, les justifications et les défis qui se profilent. Enfin, un ultime chapitre est consacré aux statistiques judiciaires et au devenir, à l'épreuve des nouvelles conditions d'élaboration, de leur double vocation en tant qu'« instrument de gouvernement³ » d'une part et outil de connaissance d'autre part.

3. LASCUMES P., LE GALÈS P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la FNSP, 2004.