

SEPC 1975

23

ETUDES ET DONNÉES PÉNALES : 23

thierry GODEFROY

une analyse programmatique du
système de justice pénale dans
un arrondissement judiciaire



politique
criminelle

POLITIQUE CRIMINELLE

(Notes d'études)

1. - ROBERT (Ph.), Vagabondage et mendicité, schéma de base, Paris, S.E.P.C., ronéo, épuisé.
2. - ROBERT (Ph.) & SAUDINOS (D.), La médecine légale en France, Paris, S.E.P.C., Paris, 1968, ronéo.
3. - ROBERT (Ph.), La réforme de la justice criminelle, Paris, S.E.P.C., 1969.
4. - ROBERT (Ph.), L'emprisonnement dans le système français de justice pénale, Paris, S.E.P.C., 1972, ronéo.
5. - ROBERT (Ph.), Recherche criminologique et réforme du code pénal, Note n° 1, Paris, S.E.P.C., 1972 ronéo.
6. - ROBERT (Ph.) & GABET-SABATIER (C.), Le statut des jeunes adultes délinquants, Paris, S.E.P.C., 1972, ronéo, épuisé.
7. - ROBERT (Ph.) & FAUGERON (C.), KELLENS (G.), Les attitudes des juges à propos des prises de décision /pré-recherche exploratoire/, Paris, S.E.P.C., 1972, ronéo.
8. - ROBERT (Ph.), L'avenir du milieu ouvert, Paris, S.E.P.C., 1972, ronéo.
9. - FAUGERON (C.), Recherche criminologique et casier judiciaire, Paris, S.E.P.C., 1973, dact.
10. - LASCOUMES (P.), Langage et justice, Paris, S.E.P.C., 1973, dact.
11. - FAUGERON (C.), Note sur la diversification des sentences, Paris, S.E.P.C., 1973, dact.
12. - ROBERT (Ph.), Note de politique criminelle, Paris, S.E.P.C., 1973, dact.
13. - LAMBERT (Th.), AUBUSSON de CAVARLAY (B.), ROBERT (Ph.), La justice pénale et sa "clientèle", quelques données statistiques succinctes, Paris, S.E.P.C., 1974, ronéo.
14. - ROBERT (Ph.), LASCOUMES (P.), La crise de la justice pénale et sa réforme, Paris, S.E.P.C., 1974, ronéo.
15. - AUBUSSON de CAVARLAY (B.), La prévision de l'évolution des condamnations à partir des différences géographiques, Paris, S.E.P.C. 1975, ronéo.

./....

16. - GODEFROY (Th.), Le coût du crime en France, Paris, S.E.P.C., 1975, ronéo.
17. - GODEFROY (Th.), Alcoolisme et coût du crime, Paris, S.E.P.C., 1975, ronéo.
18. - WEINBERGER (J.C.), La perception de la gravité relative des infractions dans la population française, Paris, S.E.P.C., 1975, ronéo.
19. - FAUGERON (C.), L'image de la justice pénale dans la société, Paris, S.E.P.C., 1975, ronéo.
20. - ROBERT (Ph.) et MOREAU (G.), La presse française et la justice pénale, Paris, 1975, ronéo.
22. - LASCOUMES (P.) et MOREAU (G.), L'image de la justice pénale dans la presse, Paris, S.E.P.C., 1975, ronéo.
23. - GODEFROY (Th.), Une analyse programmatique du système de justice pénale dans un arrondissement judiciaire, Paris, S.E.P.C., 1975, ronéo.
24. - AUBUSSON de CARVARLAY (B.), LAMBERT (T.), Condamnations, âges et catégories socio-professionnelles analyse et prévision, Paris, S.E.P.C., 1975, ronéo.

Ce cahier constitue le résumé d'une recherche réalisée au SERVICE D'ETUDES PENALES ET CRIMINOLOGIQUES, l'une des unités de recherche dépendant du Ministère de la Justice (Direction des Affaires Criminelles).

Il a été rédigé spécialement à l'intention des praticiens, comme les textes de cette collection intitulée "politique criminelle".

La diffusion des résultats de recherche auprès des utilisateurs constitue un problème difficile à résoudre. Cette difficulté n'est d'ailleurs pas propre au Ministère de la Justice. On la retrouve dans toutes les administrations et dans tous les pays comparables.

Pour y parvenir, il faut savoir combiner différentes méthodes.

Le SERVICE D'ETUDES PENALES ET CRIMINOLOGIQUES a toujours consacré une grande attention et beaucoup de temps à la solution de ce problème de diffusion des résultats de recherche et ces cahiers constituent seulement une pièce de son dispositif qui comprend notamment :

1. - une large diffusion des rapports de recherche eux-mêmes en ouvrages ronéotés comprenant tous les détails sur chacune des recherches; une page de résumé est systématiquement introduite dans ces rapports -souvent volumineux- afin de rappeler le problème et d'exposer succinctement les principaux résultats ;

2. - la participation

à des sessions de formation initiale ou surtout continue à l'E.N.M., E.N.A., à l'école nationale supérieure de la santé, à l'école d'Etat d'éducateurs ...

à des groupes de travail du Ministère (décriminalisation-dépénalisation, vagabondage et gens du voyage, médecine légale...)

à des groupes de planification (justice des mineurs, justice pénale) ou d'indicateurs sociaux

à des réunions au sein de la direction des Affaires Criminelles.

3. - La rédaction de notes d'étude soit à la demande sur tel ou tel point, soit sur des résultats d'enquête, soit sur les orientations de la politique criminelle, soit sur des questions statistiques, soit enfin - comme c'est le cas dans le présent cahier - comme résumé de telle ou telle recherche (la liste de ces notes figure à la page précédente).

Par l'ensemble de ce dispositif de diffusion des résultats de recherche, le S.E.P.C. espère répondre aux deux finalités principales que l'on peut assigner à la recherche du point de vue des praticiens :

- fournir des éléments de solution ou des méthodes sur tel ou tel point;

- surtout aider à faire face au problème essentiel des administrations à l'heure actuelle : l'adaptation permanente des modes de pensée et des schémas de raisonnement face à une situation globale qui ne cesse d'évoluer avec une grande rapidité et souvent de manière imprévue (à ce titre, la recherche alimente la formation permanente dont l'importance ne cesse de croître dans nos sociétés).

Toutes les observations que notre unité de recherche pourrait recevoir à la suite de la lecture du présent cahier seront utiles à la poursuite de nos travaux (SERVICE D'ETUDES PENALES ET CRIMINOLOGIQUES, 4, rue Mondovi 75001 - PARIS).

On résume dans ce cahier les résultats d'une recherche consistant à analyser dans un arrondissement judiciaire donné tout ce que font concrètement les agents des services composant le système de justice pénale (police, gendarmerie, tribunaux, administration pénitentiaire et éducation surveillée). Puis, ces activités sont regroupées en programmes. On peut alors mesurer le temps passé et la dépense budgétaire correspondant à chaque programme ou sous-programme.

On peut ainsi :

- constituer ce que l'on appelle des budgets de programmes, c'est-à-dire des budgets ventilés selon les sortes d'activités ;
- analyser comment fonctionne ce système social composé de services variés dont l'ensemble forme la justice pénale lato sensu.

Ajoutons que notre recherche était expérimentale. Elle avait pour but de mettre au point une méthode. On n'a pas cherché un arrondissement judiciaire qui soit représentatif de tous les autres, même s'il est assez moyen.

Cette recherche se distingue à deux points de vue :

- d'une part, elle prend en compte non une agence isolée mais l'ensemble de celles qui constituent le système de justice pénale dans un territoire donné .

- d'autre part, la liste des activités et la structure de programmes n'ont pas été déterminées a priori selon l'idée que tel ou tel se fait du travail et des objectifs de la justice pénale. On a cherché à respecter ce qui se faisait concrètement.

Une telle recherche suppose de réunir deux inventaires :

- ce qui se fait dans les agences du système ;
- les dépenses engendrées par ce système social.

La collecte de telles informations s'organise en trois temps :

- le recueil des activités et leur structuration en termes de programmes ;
- le recueil des dépenses,
- le recueil des temps.

C'est seulement après que l'on peut travailler sur les coûts financiers et temporels des programmes (budgets de programmes) et en tirer des éléments pour l'analyse du système.

Traditionnellement, cette sorte de recherche permet l'établissement de budgets de programme. Donc, le premier type de résultats qu'elle produit consiste en coûts selon la structure programmatique. Ces coûts sont de deux sortes qui ne coïncident pas nécessairement :

- en temps
- monétaire

Mais il serait dommage de s'arrêter à ce seul type de résultat. De telles recherches servent surtout parce qu'elles apportent à l'analyse du système.

1 - Les coûts en temps :

Il est possible de bâtir les budgets temps qui rendent compte du temps passé par tout le système et chacun de ses services à chaque programme ainsi que du temps dépensé dans chaque service pour les différents sous-programmes.

- Le premier commentaire que l'on peut faire à la vue de ces résultats concerne la lourdeur des activités de soutien qui représentent 43 % de temps total. Cela donne l'image d'un système très bureaucratisé où l'on dépense presque la moitié du temps à une activité visant à faire tourner la machine. Toutefois, ce résultat global cache de profondes différences. Ainsi pour les juridictions le pourcentage est inférieur (32 %).

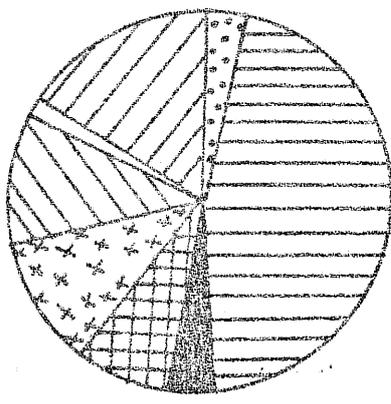
- Deuxième constatation : les activités pénales occupent la moitié du temps total. Pour bien mesurer la portée de ce résultat, nous devons signaler que de la police étaient exclus certains services (D.S.T., R.G., C.R.S. à l'exception du peloton motocycliste). Il en allait de même pour la gendarmerie (exclusion de la gendarmerie mobile à l'exception du peloton motocycliste). Ensuite, ce sont les tribunaux qui sont les moins "pénalistes" (44 %) à cause de l'importance de la justice civile (24 %). Ce sont eux les moins spécialisés au fond et la justice civile distrait un pourcentage de temps supérieur -en valeur relative- que les activités de police administrative ou celles purement militaires de la gendarmerie (24 % contre 4 et 5 %).

« La troisième observation consiste à dire que si l'on parle du système de justice pénale en terme de temps dépensé, il faut surtout penser à la police et à la gendarmerie qui sont -et de beaucoup- les plus gros contributeurs (85 % VS 10 % pour les tribunaux).

Au delà du niveau global de ces premières observations, nous pouvons construire les budgets-temps de chaque agence en ventilant par grades et sous-services les différentes consommations du temps. L'analyse fait alors ressortir un trait dominant : la spécialisation des services, tant selon les tâches que les types d'infractions ou les catégories de personnels.

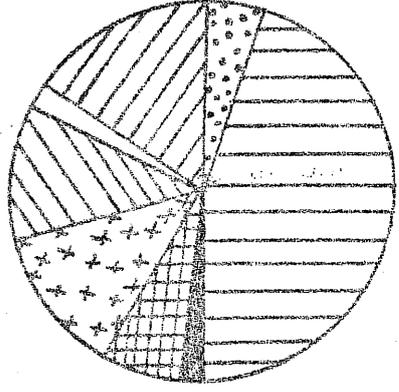
LES TEMPS des SOUS-PROGRAMMES

- Enquête Préliminaire
- Instruction
- Audience
- Jugement
- Exécution des Peines
- Mineurs
- Administratif
- Autres Activités



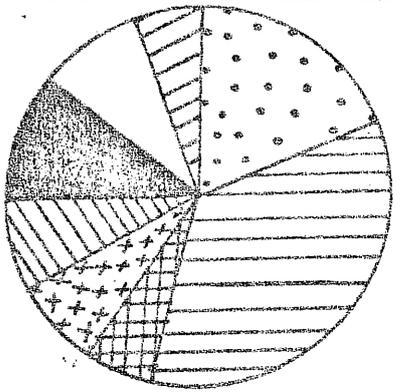
Police

- Activités Police Judiciaire
- Exécutions Mandat
- Activités Préventives et détection
- Activités Préventives circulation



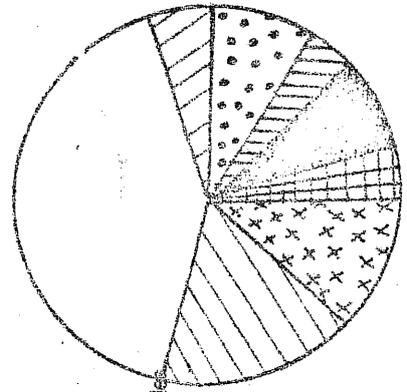
Gendarmerie

- Activités Préventives Protection
- concours J.P.
- S.L.P.J.
- S.L.S
- Autres Activités



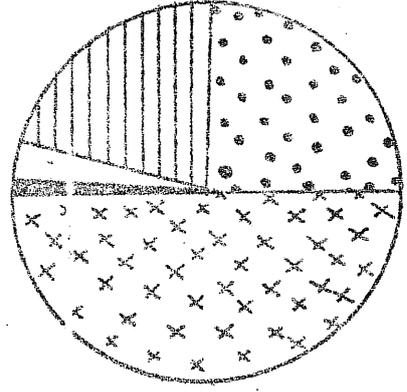
Tribunaux

- Arrivée départ détenus
- Sécurité
- Surv. d'Asile
- tâches sanitaires sociales
- Rapport maison d'arrêt extérieur
- tâches Administratives
- Intendance
- organisation de Service.



Maison d'Arrêt

- Activités Educatives dans le foyer.
- Activités Educatives emploi
- Activités éducatives milieu ouvert
- Administratif
- Autres Activités



Foyer d'action Educative.

- Spécialisation selon les sortes de tâches :

On constate une véritable division du travail entre la police et la gendarmerie. Ainsi, au niveau des sous-programmes on constate déjà une prédominance de la gendarmerie pour les activités préventives de circulation et les exécutions de mandats et décisions de justice pénale, alors que le concours à la justice pénale est surtout à dominante police. La prédominance d'une des deux agences au sein d'un sous-programme n'implique pas qu'elle soit conservée sur l'ensemble des activités le composant. Et ici encore, la complémentarité des actions des deux agences est assez bien marquée. On peut même voir s'esquisser -outre des spécialisations complémentaires- une certaine différence de style. L'activité pénale purement répressive est à base, pour la police de recherches d'arrestations et de constatations et pour la gendarmerie d'auditions, de confrontations et de plaintes. On conclura sur ce point en notant que la police n'est pas tournée vers la police judiciaire plus que la gendarmerie et surtout qu'il s'opère entre ces deux services une véritable division de travail.

Pour ce qui concerne les tribunaux, on est frappé par le fait qu'une ou deux activités dominent nettement le budgets-temps de chaque sous-programmes. Elles dénotent une forme de justice qui consacra plus de temps aux formes écrites qu'aux débats et contacts avec le public... bref une administration à fonctionnement fort introverti.

- spécialisation selon les types d'infractions :

En faisant montre de prudence et en se limitant aux observations les plus nettes, à partir de la structure interne à chaque service, et de son poids relatif dans l'ensemble on peut observer des liaisons préférentielles entre service et types d'infractions. Ainsi, est-on en droit de relever une orientation préférentielle en valeur relative de la police vers la délinquance astucieuse contre les biens, de la gendarmerie vers la délinquance banale contre les biens et les atteintes aux règles de circulation.

- spécialisation selon les types de personnels :

Le croisement activités/grades fait apparaître clairement pour la police la constitution de deux groupes opposés. Le premier comprend : commandants et officiers de paix, brigadiers chefs et brigadiers, administratifs et ouvriers. Il accomplit très peu d'activités pénales et fait surtout du soutien logistique général. Le deuxième -formé des commissaires, des inspecteurs principaux et inspecteurs, des enquêteurs- est plutôt orienté vers les activités pénales. La police apparaît comme une institution organisée selon une hiérarchisation fonctionnelle.

Contrairement à la police, aucune spécialisation sur les sous-programmes n'apparaît vraiment suivant les grades dans la gendarmerie. Le type de hiérarchie qui apparaît ici est différent de celui de la police et très influencé par l'organisation militaire de l'institution.

Pris globalement sur l'ensemble des tribunaux, les magistrats ont par rapport aux fonctionnaires une dominante pénale. Mais elle n'est pas conservée au niveau de la ventilation entre les sortes de tribunaux. Pour le tribunal de grande instance, la dominante pénale persiste mais pour les tribunaux d'instance il y a une prédominance des autres activités, c'est-à-dire principalement de la justice civile. La structure est donc assez comparable à celle de la police mais en moins tranchée.

2 - Les coûts monétaires :

L'étude des coûts monétaires confirme en grande partie les observations faites dans l'analyse des coûts en temps.

On observe dans l'ensemble une identité assez remarquable entre les budgets-temps et monétaires affectés à chaque programme dans l'ensemble du système et au sein de chaque agence.

La variation la plus sensible concerne les tribunaux pour ce qui regarde la justice civile qui représente 18 % en temps et 24 % en coûts monétaires ; ce qui confirme la prépondérance du personnel magistrat dans la justice civile.

Les formes de spécialisations entrevues sont confirmées dans l'étude des coûts minutes et des moyens consommés.

La spécialisation par catégorie de personnel pour la police et les tribunaux induisent des variations de coûts suivant les activités qui ne se retrouvent pas à la gendarmerie. Ainsi par exemple, pour les tribunaux, les sous-programmes instruction et audience consomment plus de temps-magistrats, coûtent plus cher que le sous-programme exécution des peines (le coût-minute est de 49 centimes pour les deux premiers contre 36 centimes pour le dernier).

x

x

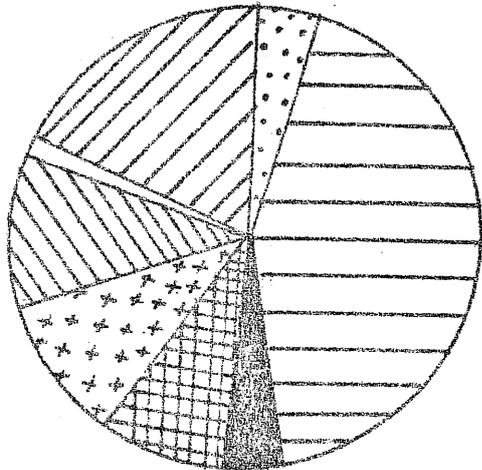
x

Globalement, en conclusion d'une telle recherche, les résultats peuvent se résumer ainsi :

- 1 - Il existe une division des tâches par spécialisation complémentaire -et non concurrence- entre police et gendarmerie, tant au niveau des tâches que de la sorte d'affaires.
- 2 - L'organisation du travail varie beaucoup entre ces deux agences. Certes, les deux apparaissent lourdement bureaucratisés et passent la moitié de leur temps à s'auto-administrer. Mais la gendarmerie possède, par spécialisation de sous-agences (sauf quelques rares exceptions comme le fichier) et de grades. Elle fonctionne sur un système de hiérarchisation pyramidale peu fonctionnalisée. Elle paraît agir tous azimuts avec une certaine prédominance en matière de circulation.

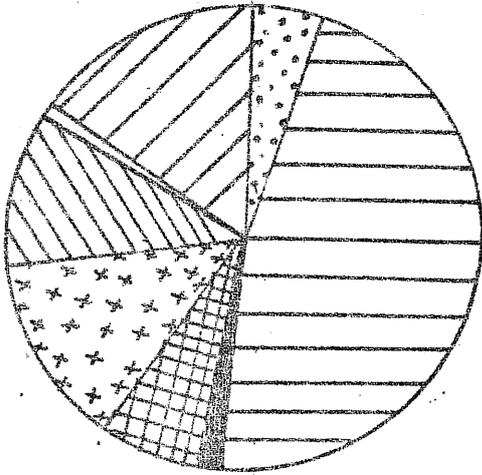
./...

Côut des différents sous-programme dans chaque agence



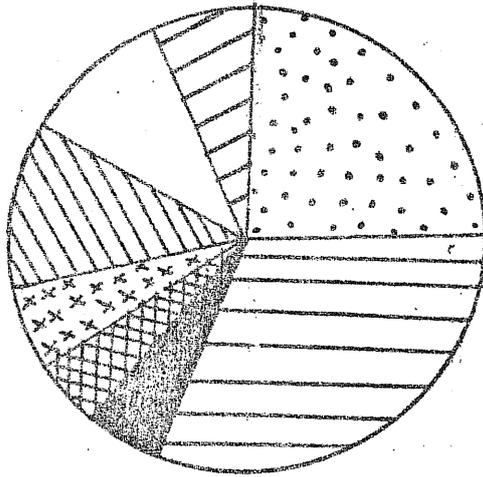
Police

- Activités de Police Judiciaire
- Exécutions de Mandats
- Activités Préventives de Protection et détection
- " " de circulation
- Soutien Logistique de Police Judiciaire
- concours à la Justice Pénale
- soutien Logistique général
- Autres Activités.



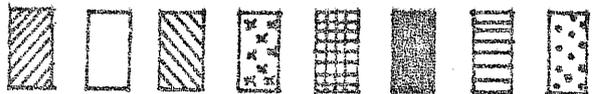
Gendarmerie

- Activités de Police judiciaire
- Exécutions de mandats
- Activités Préventives de Protection et détection
- " " de circulation
- Soutien Logistique de Police Judiciaire
- concours à la Justice Pénale
- soutien logistique général
- Autres activités.



Tribunaux

- Enquêtes préliminaires
- Instruction
- Audience
- Jugement
- Exécution des peines
- Mineurs pénoux
- Administratif
- Autres Activités



La police apparaît par contre spécialisée -au niveau des sous-agences et des grades- et finalisée- en ce qui concerne les tâches et les sortes d'affaires. Elle manifeste une bureaucratization dominée par la spécialisation fonctionnelle.

- 3 - Pour les tribunaux, on est frappé de la forme très administrative et paperassière d'un fonctionnement où le débat pèse peu par rapport à l'écrit (à rédiger ou à compiler). Et ceci est encore plus net dans les tribunaux d'instance. Dans l'ensemble, les 3/4 du temps dévolu aux activités pénales se déroule à l'abri de tout public.
- 4 - De la maison d'arrêt, on retient l'absence totale d'autonomie et de monopole solitaire des tâches de surveillance.
- 5 - Quant au Foyer d'Action Educative, rappelons son aspect d'hôtel, où se déroule une activité de nature éducative généralement cantonnée à ses murs.

Bien entendu, il est impossible de savoir jusqu'où on peut extrapoler à partir d'un terrain moyen, mais dont la représentativité n'a pas été testée. A vrai dire, ce travail avait pour but de mettre au point et de tester une démarche.

La recherche -dont nous résumons ici les résultats- est relatée plus en détail in

- GODEFROY (Th.) et ROBERT (Ph.), Le coût de la justice pénale dans un arrondissement judiciaire, Paris, S.E.P.C., 1975 ronéo.