

La réponse pénale des parquets en 1998

Agnès d'Autume*, Vincent Braud**,
Dominique Luciani***

EN 1998, 4 567 000 plaintes, procès-verbaux et dénonciations ont été traités par les parquets. Parmi ces affaires, 326 500, soit 7 %, ont rencontré un obstacle de droit aux poursuites, tandis que 3 373 000 n'étaient pas élucidées par les services de police et de gendarmerie. Ce sont donc près de 74 % des affaires qui ont dû être considérées comme non poursuivables.

C'est sur le reste, à savoir les affaires "poursuivables", que le parquet effectue les orientations : 65 % des affaires poursuivables ont fait l'objet d'une réponse pénale ; 35 % ont été classées sans suite pour inopportunité des poursuites.

Plus de la moitié des affaires poursuivables ont donné lieu à poursuites, soit directement devant le tribunal correctionnel ou le tribunal de police, soit devant le juge d'instruction ou le juge des enfants. Autre versant de la réponse pénale, plus de 160 000 procédures alternatives (14 % des affaires poursuivables) ont abouti à une réparation du dommage causé par l'infraction, à la mise en œuvre d'un processus de réinsertion de l'auteur, ou encore ont consisté en une sanction non pénale.

35 % des affaires poursuivables ont été classées sans réponse de la part de l'institution judiciaire, principalement du fait du peu d'importance du trouble ou du préjudice causé par l'infraction. Ces différentes orientations reflètent la politique pénale conduite par les procureurs de la République.

EN 1998, quatre millions et demi de plaintes, procès-verbaux et dénonciations ont été traités par les parquets, qui ont dû décider de l'orientation à leur donner : poursuite, mesure alternative ou classement sans suite. Le choix entre ces différentes voies incombe en effet au ministère public, qui apprécie les suites à donner aux affaires en fonction des directives nationales sur la conduite de la politique pénale, et de leur adaptation au contexte local apportée par chaque procureur.

Un tel choix n'existe pas pour toutes les affaires, car certaines ne sont pas susceptibles de poursuites. Aussi l'analyse des orientations repose sur une distinction préalable entre les affaires dites poursuivables et celles qui ne le sont pas - encadré 1 -.

Un obstacle de droit aux poursuites dans 326 500 affaires

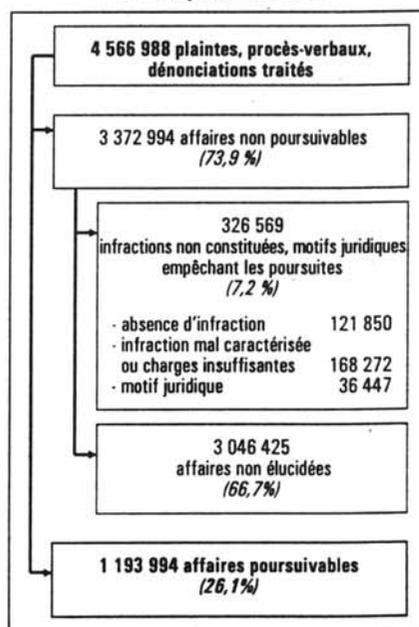
POUR asseoir d'éventuelles poursuites, une affaire doit comporter une infraction et ne rencontrer aucun obstacle de droit. Dans certaines procédures, au-

cune infraction ne peut être relevée : il en est ainsi quand la plainte porte sur des faits qui ne sont pas sanctionnés par le code pénal, ou pour lesquels il manque un élément constitutif de l'infraction. Par ailleurs, même quand l'infraction est caractérisée, un élément juridique peut s'opposer aux poursuites : il peut s'agir d'une irrégularité dans la procédure, d'une irresponsabilité de l'auteur, d'une amnistie, d'une prescription de l'action publique... Ainsi le parquet n'avait pas le pouvoir d'exercer des poursuites pour 122 000 affaires ne comportant pas d'infraction, pour 168 000 affaires où l'infraction était mal caractérisée ou insuffisantes les charges contre les personnes mises en cause, et pour 36 500 affaires où un motif juridique s'opposait aux poursuites. Ceci représentait un total de 326 500 affaires, soit 7,2 % des affaires traitées en 1998 - schéma 1 -.

Une autre situation beaucoup plus fréquente, à savoir l'absence d'identification de tout auteur, aboutit en pratique à limiter le choix du parquet. De fait, les affaires "non poursuivables" sont principalement constituées des trois millions d'affaires

dont l'auteur est resté inconnu (soit plus de deux affaires sur trois).

Schéma 1. Traitement des affaires pénales par les parquets : affaires poursuivables et non poursuivables



Source : cadres du parquet. Ministère de la Justice.

* Statisticienne à la sous-direction de la Statistique, des Études et de la Documentation

** Magistrat à la Sous-direction de la Statistique, des Études et de la Documentation

*** Chef du Bureau des Études, Sous-direction du Droit pénal, général et international, DACG.

Un obstacle de fait aux poursuites : le défaut d'élucidation

Le défaut d'élucidation explique à lui seul la majorité des classements sans suite. Il correspond aux cas où, même après enquête, les services de police ou de gendarmerie n'ont pu identifier l'auteur d'une infraction. On rencontre là un obstacle majeur à toute forme de réponse pénale, d'autant plus fréquent qu'il s'agit le plus souvent d'infractions de faible gravité pour lesquelles l'ouverture d'une information n'est pas justifiée. Ce dilemme ne vaut bien sûr que pour les actes de petite délinquance, les affaires graves donnant lieu à l'ouverture d'une information contre X.

Le défaut d'élucidation est particulièrement fréquent dans le ressort des grosses juridictions, où il concerne plus de 75 % des affaires traitées. C'est dans ces zones très urbanisées que la part des vols simples (vol de véhicule, vol à la roulotte...) et des petites dégradations est la plus importante. Or on sait que c'est pour ce type de délinquance que l'identification des auteurs est la plus difficile.

Au total, le pouvoir d'appréciation du parquet ne va s'exercer en réalité que sur 1 200 000 affaires qui, comportant au moins un auteur présumé et des faits juridiquement constitués, sont qualifiées de "poursuvables".

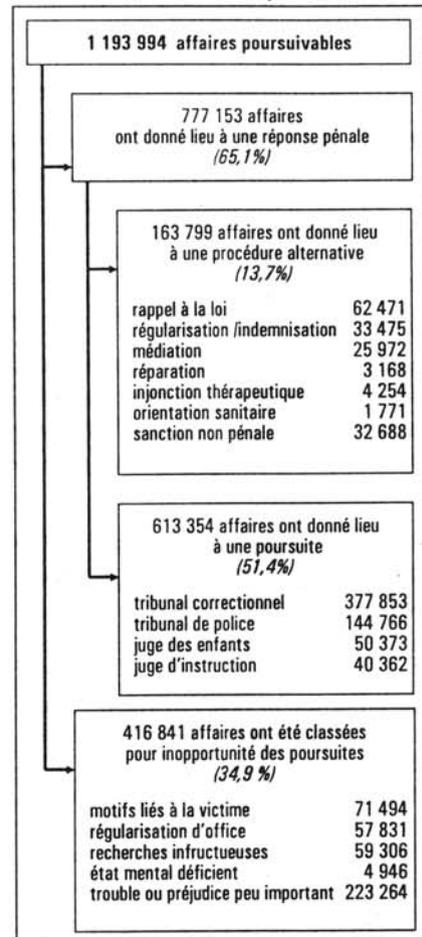
C'est sur cette notion d'affaire poursuivable que va reposer l'analyse de la réponse pénale aux actes de délinquance, puisque c'est sur ces affaires que s'effectuent véritablement les choix de politique pénale des parquets. Cette réponse pénale peut prendre deux modalités : une réponse traditionnelle qui vise la sanction, c'est la poursuite ; une réponse qui s'éloigne du seul objectif de sanction pour rechercher la réinsertion et prévenir la réitération, c'est la mesure alternative. Cette "troisième voie" recouvre plusieurs mesures à dimension fortement éducative, destinées à assurer la réparation du dommage causé à la victime, à mettre fin au trouble résultant de l'infraction ou à contribuer au reclassement de l'auteur. Lorsqu'une telle procédure a été mise en œuvre avec succès, l'affaire peut être classée par le parquet.

Une réponse pénale pour près de deux affaires poursuivables sur trois

EN 1998, une réponse pénale a été apportée à 65,1 % des affaires poursuivables -schéma 2-. Ce ratio recouvre une certaine disparité de situations locales

: les vingt plus grosses juridictions (plus de 50 000 affaires traitées chacune) affichent un taux de réponse pénale de 60 %, alors que les vingt plus petites apportent une réponse pénale à 77 % des affaires poursuivables. Quelques taux de réponse pénale avoisinent 44 % ou dépassent 90 %.

Schéma 2. L'orientation des affaires poursuivables



Source : cadres du parquet 1998. Ministère de la Justice.

Un lien entre grands centres urbains et faible réponse pénale peut être mis en évidence -carte-. L'explication principale se trouve dans les caractéristiques de la délinquance urbaine, et notamment dans la multiplicité de délits d'atteinte aux biens (vol à l'étalage, petites dégradations...). Ainsi trouve-t-on les taux de réponse pénale les plus faibles dans les grands centres urbains, la justice apportant davantage une réponse pénale à la délinquance dans les zones faiblement urbanisées. Paris et la petite couronne font figure d'exception avec un taux de réponse pénale supérieur à la moyenne, ce qui pourrait s'expliquer par l'existence des structures nécessaires.

Le niveau du taux de la réponse pénale n'est pas suffisant pour caractériser la politique pénale d'un parquet. La répartition entre poursuites et procédures alternatives est aussi significative d'une politique

pénale. Le schéma 2 montre que sur 1 194 000 affaires poursuivables, 613 000 ont donné lieu à poursuite (51 %) et 164 000 ont fait l'objet d'une procédure alternative (14 %). Avec un taux de réponse pénale identique, des parquets pratiquent des politiques pénales assez différentes selon la place faite à chacun de ces deux modes de réponse.

Une affaire poursuivable sur deux est poursuivie

Le taux de poursuite s'élève en moyenne à 51,4 % des affaires poursuivables, ce qui fait des poursuites la majeure part de la réponse pénale. Ce taux national est fortement affecté par la situation de quelques grosses juridictions qui affichent des taux de poursuite assez faibles (environ 35 %). A contrario, la moitié des tribunaux de grande instance ont un taux de poursuite supérieur à 70 %.

Les poursuites consistent en une saisine du tribunal correctionnel (61 %), du tribunal de police (24 %) ou d'un magistrat spécialisé : juge des enfants (8 %) ou juge d'instruction (7 %).

Pour les affaires soumises directement au tribunal correctionnel, les modes de comparution rapide sont de plus en plus utilisés : la convocation par officier de police judiciaire connaît une importante progression, au détriment de la citation directe. Ceci traduit, outre le souci de rapidité, l'importance accordée par les parquets à la présence des prévenus devant la juridiction de jugement.

14 % des affaires poursuivables ont fait l'objet d'une procédure alternative réussie

CES mesures sont des réponses pénales à part entière tout en étant de nature très différente de la poursuite. Rappel à la loi, médiation, réparation par un mineur, injonction thérapeutique, désintéressement de la victime..., ces mesures visent soit à une réparation directe ou indirecte du dommage causé, soit à une réinsertion de l'auteur, conditions permettant d'éviter la poursuite. Elles traduisent un choix de politique pénale par le parquet, et sont parfois le reflet des moyens dont il dispose pour les exercer. On constate en effet une très grande variabilité du recours à cette troisième voie d'un tribunal à l'autre : de 1 % à près de 40 %, variabilité qui semble sans lien avec la taille des juridictions.

Le rappel à la loi, ou avertissement, est de loin la procédure alternative la plus utilisée. Plus de 62 000 rappels à la loi ont ainsi été mis en œuvre en 1998, ce qui représente 38 % des mesures alternatives. Le

succès de cette mesure s'explique par son adaptation à un grand nombre d'infractions, en particulier aux procédures sans victime. Elles sont généralement réalisées par des délégués du procureur de la République. Le recours à ce type d'alternative est très variable d'un parquet à l'autre : pour certains, c'est pratiquement la seule mesure alternative utilisée ; d'autres n'y ont pratiquement pas recours.

■ Un objectif essentiel : la réparation

PLUSIEURS mesures alternatives aux poursuites concourent au même but : la réparation du dommage ou la disparition du trouble causé par l'infraction. Ainsi le parquet a pu classer 33 500 procédures après avoir demandé et obtenu l'indemnisation de la victime ou la régularisation de la situation, ce qui représente 20 % des procédures alternatives. L'absence de poursuite est alors conditionnée à une ou plusieurs obligations : dédommager la victime ou régulariser une situation pour la rendre conforme au droit. C'est donc la "suppression" des effets de l'infraction qui justifie l'absence de poursuites. Le recours à ce type d'alternative est aussi très variable selon les parquets. Il peut atteindre 85 % des mesures alternatives dans certaines juridictions, et ne représenter que 1 % de ces procédures dans d'autres.

C'est encore la réparation qui est visée avec deux mesures présentant en outre un caractère éducatif assez marqué : la réparation pour les mineurs et la médiation pour les majeurs. Près de 30 000 affaires en 1998 ont donné lieu à une intervention en médiation ou en réparation, soit près de 18 % des procédures alternatives. Ces mesures, inégalement réparties sur le territoire, sont relativement lourdes à réaliser : l'intervention d'un tiers suppose en effet l'existence de structures susceptibles d'en assurer la mise en œuvre.

■ Une prévention de la réitération : la réinsertion de l'auteur

LA commission de certaines infractions peut être due à la situation personnelle de leurs auteurs, et la sanction qui découlerait de poursuites pénales semble parfois mal adaptée. C'est cette observation qui a conduit à l'introduction dans le droit de la première mesure alternative aux poursuites : l'injonction thérapeutique pour les usagers de stupéfiants. En 1998, cette mesure s'est substituée aux poursuites dans 4 254 affaires. Dans une optique comparable, l'orientation vers une structure sanitaire ou sociale s'applique notamment aux personnes souffrant d'alcoolisme : elle a constitué une réponse dans 1 771 affaires.

Ces deux procédures alternatives supposent là encore l'existence de structures particulières permettant des soins ou toute autre prise en charge, ainsi que l'existence de conventions ou d'accords entre ces structures et les parquets. C'est ce qui explique sans doute qu'elles ne soient pratiquées que par un faible nombre de parquets. En revanche lorsque les équipements adéquats existent, les parquets rencontrant le type de délinquance concerné en font un usage significatif.

Enfin la dernière mesure alternative repose sur l'idée de ne pas cumuler la sanction pénale avec une autre sanction, administrative ou disciplinaire. Sont ainsi classées près de 33 000 affaires pour lesquelles le parquet estime que la sanction apportée par une autre autorité peut utilement se substituer à des poursuites pénales. Cette mesure alternative concerne surtout les parquets frontaliers, car elle s'applique aux procédures d'étrangers en situation irrégulière qui se sont conclues par une mesure administrative de reconduite à la frontière.

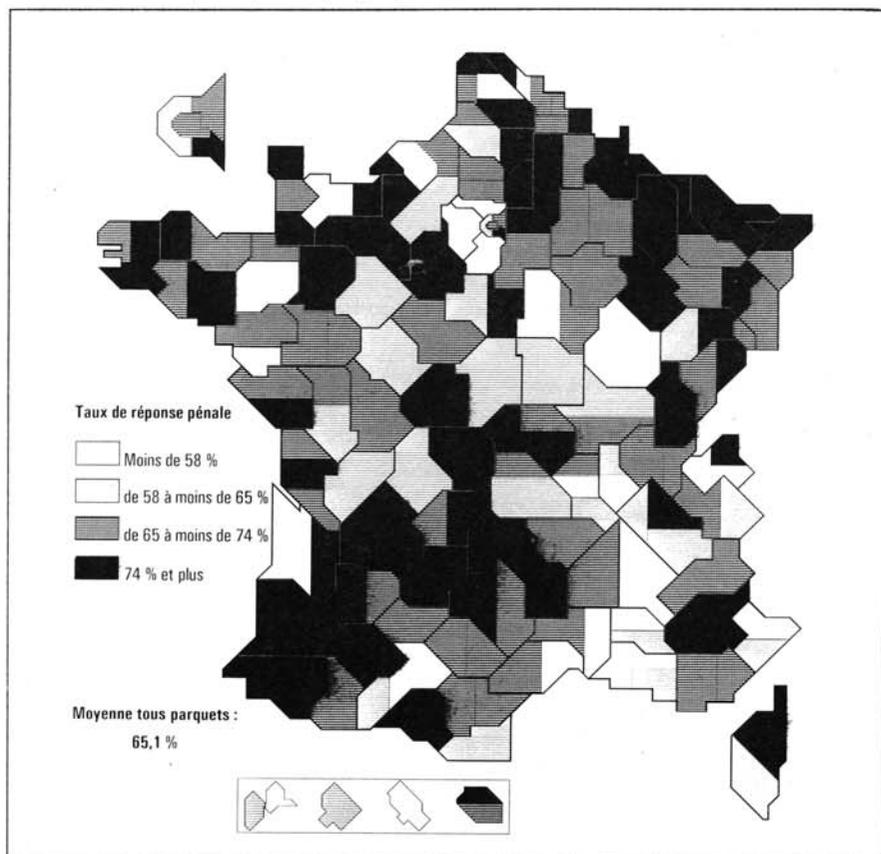
■ Classement pur et simple pour 35 % des affaires

LORSQUE le ministère public estime qu'il n'est opportun ni de poursuivre, ni d'engager une procédure alternative, il effectue un classement sans suite de l'affaire. C'est l'orientation donnée en moyenne à 35 % des affaires poursuivables en 1998. Ces classements opérés en opportunité sont fondés sur des motifs assez divers. Certains tiennent à l'attitude de la victime, soit qu'elle ait elle-même concouru au dommage qu'elle a subi, soit qu'elle ait retiré sa plainte, soit qu'elle se soit désintéressée de la procédure : il en est ainsi d'environ 71 000 affaires poursuivables.

Le classement sans suite après indemnisation ou régularisation spontanée a concerné 58 000 affaires. Il peut être rapproché de l'indemnisation ou de la régularisation demandée par le parquet comme procédure alternative : la distinction tient essentiellement dans le fait que, dans le cadre formel existant en matière d'alternative aux poursuites, c'est le parquet qui fixe la condition et en suit la réalisation. De son côté, le classement après indemnisation est un pur classement en opportunité, étant rappelé que la réparation du dommage ne fait pas disparaître l'infraction.

Le parquet a été aussi amené à renoncer aux poursuites dans les 59 000 affaires où l'auteur de l'infraction, bien qu'identifié, n'a pu être retrouvé. Là encore, il ne s'agit pas d'un obstacle de droit, mais bien d'un choix de ne pas engager des recherches

Carte. Taux de réponse pénale par parquets en 1998



complexes au regard notamment de la faible gravité de l'infraction.

Dans un petit nombre de cas (5 000 affaires poursuivables), le classement sans suite a été justifié par le fait que, sans être juridiquement irresponsable, l'auteur des faits semblait ne pas jouir de toutes ses facultés mentales.

Reste alors un ensemble de procédures pour lesquelles les poursuites sont jugées inopportunes par les parquets en raison de la faible gravité de l'infraction ou du préjudice peu important qu'elle a causé. En 1998, les 223 000 affaires classées pour ce motif représentent plus d'un classement en opportunité sur deux, et 18,7 % de l'ensemble des affaires poursuivables. Leur influence sur le taux global de classement est donc déterminante. Leur importance dépend de plusieurs facteurs comme la nature de la délinquance locale, les capacités de traitement de la juridiction, ou les possibilités de mettre en œuvre de manière plus ou moins ample les mesures alternatives. Aussi le classement pour trouble peu important varie assez nettement avec la taille des juridictions : il est peu utilisé par les petites juridictions, alors que celles qui traitent le plus d'affaires en font leur principal motif de classement en opportunité.

La réponse des parquets, expression d'une politique pénale

TOUTS motifs confondus, les grosses juridictions enregistrent souvent des taux de classement plus élevés que la moyenne nationale, alors que de petites juridictions ne classent en opportunité qu'à peine 10 % de leurs affaires. Un si faible taux de classement peut être obtenu soit en privilégiant les poursuites, soit en développant les alternatives. Ces différences entre les juridictions, tant dans le taux de réponse pénale que dans la forme de cette réponse, traduisent d'abord des choix de politique pénale. D'une manière générale, il faut relever que la mise en œuvre des alternatives aux poursuites - qui n'ont cessé d'augmenter depuis leur apparition en 1991 - a eu pour effet d'accroître l'étendue de la réponse pénale des parquets. En effet, loin de se substituer aux poursuites, dont le nombre est en augmentation constante, elles ont au contraire permis de réduire les classements sans suite. ■

Encadré 1. Sources et méthode

Pour la première fois en 1998, une nomenclature commune, détaillée et exhaustive a été utilisée par tous les parquets, permettant ainsi une nouvelle analyse du traitement des affaires pénales.

Jusqu'à là les "cadres du parquet" contenaient des rubriques destinées à décrire les grandes étapes du processus pénal à partir des affaires reçues. Les classements sans suite étaient mesurés comme la différence entre le nombre d'affaires reçues et le nombre d'affaires orientées, seules les poursuites étant décrites de façon détaillée.

La nouvelle analyse porte sur les affaires réellement traitées, le classement étant con-

sidéré comme une orientation à part entière. Chaque orientation fait référence à une nomenclature précise permettant de dénombrer chaque type de procédure alternative et chaque motif de classement. Cette nouvelle démarche permet de dégager la notion d'affaire "poursuivable", et donc de décrire plus clairement les orientations effectuées par les parquets.

Une nouvelle étape dans la connaissance des politiques pénales pourra être franchie lorsque la nature des infractions traitées par les parquets pourra être croisée en statistique avec les orientations effectuées.

Encadré 2. Les procédures alternatives aux poursuites

Un procès n'est pas toujours la réponse la plus appropriée à la commission d'une infraction de faible gravité. Pour autant, le classement sans suite peut générer un sentiment d'impunité chez son auteur et d'incompréhension chez la victime. Les procédures alternatives, moins stigmatisantes et plus rapides que la poursuite, sont destinées à apporter une réponse mieux adaptée à un certain type de délinquance.

L'injonction thérapeutique a été la première mesure alternative. Introduite par la loi du 31 décembre 1970, elle permet au procureur de la République d'enjoindre aux personnes ayant fait usage de stupéfiants de subir une cure de désintoxication ou de se placer sous surveillance médicale. La loi prévoit expressément que l'action publique ne sera pas exercée à l'égard de ceux qui se seront conformés au traitement médical jusqu'à son terme (article L 628-1 du Code de la santé publique).

Issues de la pratique, les autres mesures alternatives se sont développées progressivement à partir d'une interprétation large de l'article 40 du Code de procédure pénale : "le procureur de la République reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie les suites à leur donner". La loi a finalement consacré l'existence d'une troisième voie, à côté de la poursuite et du classement sans suite pur et simple.

Cela a d'abord été le cas en 1993 avec la création d'une mesure de médiation pénale (art. 41 al. 7 du CPP) et de sa variante pour

les mineurs, la "mesure d'aide ou de réparation à l'égard de la victime ou dans l'intérêt de la collectivité" (article 12-1 de l'ordonnance du 2 février 1945).

Enfin la loi du 23 juin 1999 a créé un cadre général à l'ensemble des mesures, préalables à la décision sur l'action publique, et "susceptibles d'assurer la réparation du dommage causé à la victime, mettre fin au trouble résultant de l'infraction ou contribuer au reclassement de l'auteur des faits" (article 41-1 du Code de procédure pénale).

Ce dernier texte consacre les pratiques déjà existantes dans les parquets :

- le *rappel à la loi*, c'est à dire le rappel auprès de l'auteur des faits des obligations résultant de la loi ;
- l'*orientation vers une structure sanitaire, sociale ou professionnelle*, qui vise à la réinsertion sociale de l'auteur ;
- la *demande de régularisation* de la situation de l'auteur au regard de la loi, ou la *demande de réparation* du dommage résultant de l'infraction, permettent soit la restauration d'une situation conforme au droit (par exemple la démolition d'un ouvrage bâti sans permis), soit l'indemnisation de la victime ;
- la *réalisation*, avec l'accord des parties, d'une mission de *médiation* entre l'auteur des faits et la victime pour rechercher, grâce à l'intervention d'un tiers, une solution au conflit résultant de l'infraction.

Directeur de la publication : Alain Saglio

Rédacteur en chef : Sonia Lumbroso

Maquette : Denis Toussaint

Le numéro : 12 Francs (1,83 Euros), l'abonnement (11 numéros) : 100 Francs (15,25 Euros)

Chèque libellé à l'ordre de la "Régie du ministère de la Justice"

ISSN 1252 - 7114 © JUSTICE 2000

Direction de l'Administration générale et de l'Équipement
13, place Vendôme - 75 042 Paris CEDEX 01

INFOSTAT JUSTICE 57.

La réponse pénale des parquets en 1998