

VERS UNE STATISTIQUE CRIMINELLE “INTÉGRÉE”: UN SI LONG CHEMIN ...

CHARLOTTE VANNESTE

*Maître de Recherches – Direction opérationnelle Criminologie –
Institut National de Criminalistique et de Criminologie*

1. Il était une fois ...

Loin de s'apparenter à un conte de fées, le parcours que je m'apprête à retracer dans cette contribution peut néanmoins se décliner dans le sillage d'un « il était une fois ... », tant l'histoire est déjà ancienne, semée d'embûches, faite d'épisodes voraces d'énergie et puis sitôt oubliés, une histoire sans cesse remise en chantier et sujette aux caprices des bonnes ou, plus souvent, des mauvaises fées qui se manifestent tour à tour auprès de nos décideurs politiques ou administratifs.

Le point de départ de cette histoire peut être situé au tournant des années 1980-1990, au moment où, faisant suite aux constats de lacunes essentielles dans les publications statistiques qui relevaient alors de l'Institut National de Statistique (INS), la Belgique s'est engagée sur le chemin de réformes importantes visant une production statistique plus adaptée aux besoins éprouvés de disposer de chiffres pertinents pour fonder et évaluer au mieux sa politique criminelle. Le retrait des compétences reconnues à l'INS dans la publication des statistiques judiciaires en faveur d'un retour total de cette responsabilité dans la sphère de la justice ou de la police marque une nouvelle époque qui sera jalonnée d'initiatives nouvelles dans différents secteurs concernés par l'exercice de la justice pénale.

En arrière-plan de ces différentes initiatives, un vaste programme de recherche décidé conjointement par les Ministres de l'Intérieur et de la Justice de l'époque a posé les bases théoriques d'un nouveau projet très ambitieux: construire une statistique criminelle dite « intégrée » permettant non seulement d'assurer la publication de statistiques pénales valides et fiables mais encore de prévoir leur caractère « intégré » de sorte qu'elles puissent rendre compte de la trajectoire des affaires et des personnes à travers l'ensemble du système pénal. Ce projet ambitieux, formulé il y a maintenant plus de vingt-cinq ans, représente aujourd'hui encore une cible, un peu plus proche certes, mais néanmoins encore hors de portée des dispositifs actuellement en vigueur.

Comment expliquer que cette longue traversée soit restée pour une grande part encore infructueuse ? Cette contribution ne prétend certainement pas

apporter une réponse à cette question. Celle-ci nécessiterait sans doute une recherche à part entière, englobant une collecte d'informations dans les mémoires des divers acteurs-clé relevant du champ politique, judiciaire, administratif, académique, ou encore d'acteurs ponctuels issus du privé et sans doute moins enclins encore à faire état de leur lecture de cette histoire. Encore faudrait-il également procéder ensuite à un croisement « intelligent » des informations recueillies et qui dans la plupart des cas ne feraient probablement que rendre compte de l'angle de perception étroit lié à l'expérience particulière de chacun des acteurs concernés.

Mais à défaut de pouvoir démêler les fils de cette longue épopée, je peux à tout le moins, en guise d'introduction à cette contribution rappeler quelques moments-clé qui ont jalonné ce processus. Je peux également sans guère d'hésitation souligner le rôle primordial des processus d'informatisation qui se sont mis en place tant dans la sphère de la police que dans celle de la justice. A l'ère de l'informatisation, la production de données statistiques s'avère de plus en plus étroitement liée à la réussite des entreprises d'informatisation et à la façon dont celles-ci intègrent de manière plus ou moins heureuse les exigences propres à la production statistique. Autant dire qu'un poids important pèse sur les épaules des informaticiens qui ne sont pas forcément formés à prendre en compte ces contraintes spécifiques et qui de surcroît ne sont pas forcément soutenus par des contextes institutionnels valorisant en suffisance ces qualités pourtant essentielles. Dans bien des cas encore, les mondes des uns et des autres, informaticiens d'une part, praticiens de la justice et scientifiques d'autre part, se côtoient sans vraiment déboucher sur des langages communs⁵. Les heurts et malheurs de la production statistique sont dès lors de plus en plus souvent le reflet des échecs soit de l'informatisation en tant que telle, soit de la transcription en langage informatique de besoins peut-être également mal conçus, mal formulés ou mal communiqués.

Les aléas des changements politiques et les changements de priorités qui les accompagnent trouvent également à se traduire soit dans des mobilisations plus fructueuses soit dans des inerties totalement contre-productives. Les programmes politiques des Ministres successifs dénotent ainsi d'un intérêt variable à l'avancement de ces projets. Et le temps politique ne correspondant pas non plus au temps nécessairement long de la mise en œuvre de telles entreprises, des intentions pourtant parfois très fermement formulées peuvent également rester (pour longtemps ?) lettre morte.

⁵ Voir à ce propos la réflexion menée dans C. VANNESTE et al., « De la production à l'exploitation statistique: l'intervention scientifique dans tous ses états », in F. VESENTINI (dir.), *Les chiffres du crime en débat. Regards croisés sur la statistique pénale en Belgique (1830-2005)*, Académia-Bruylant, 193-217.

Il faut bien retenir d'un rapide parcours à travers les notes politiques des Ministres de la Justice depuis 1995, que celles-ci n'accordent en définitive que peu de place à la production de statistiques pénales comme véritable instrument pour l'élaboration et l'évaluation de la politique criminelle. Avec des modulations toutefois.

Dans sa *Note d'orientation de la Politique criminelle*, le Ministre Van Parijs consacrait, en 1998, près de deux pages à la réalisation du projet de statistiques intégrées. Affirmant clairement la nécessité de disposer de données quantitatives (et qualitatives) sur la criminalité, les poursuites, l'exécution des peines ou la situation des victimes, il y était question d'un protocole de collaboration entre le Ministère de la justice⁶, le Collège des Procureurs généraux et le Conseiller général à la politique criminelle ayant pour objectif principal la création d'une banque de données. La nécessité d'une collaboration était également affirmée pour permettre d'harmoniser les codifications de données automatisées au niveau de la police, au niveau judiciaire, au niveau de l'exécution des peines et mesures ou au niveau des données relatives aux victimes. Le plan pluriannuel 1998-2000 d'informatisation de la justice devait également être organisé autour de cet axe de nécessaire intégration et harmonisation. Enfin, la création d'un dossier électronique, était alors envisagée, en même temps que la mise sur pied d'un cadre légal.

Cette volonté politique a alors permis de donner corps à l'entreprise de constitution d'une banque de données statistiques au niveau des parquets des tribunaux correctionnels, via l'engagement au niveau du Collège des Procureurs généraux d'une équipe d'analystes statistiques⁷. Deux années plus tard, le vaste projet d'intégration proposé dans ce programme allait endosser, dans le secteur de la justice, le plumage du projet *Phénix*. Les principes de ce projet ambitieux ont été adoptés en 2000⁸, et le projet lancé en grande pompe en 2001 par le Ministre compétent de l'époque, Marc Verwilghen, via l'octroi du marché à la firme Unisys. Dès 2004 cependant, de mauvais présages se manifestent et la première expérience pilote d'avril 2005 s'avère décevante⁹. L'échec de cette gigantesque entreprise se confirme en mars 2007, lorsque la Ministre Laurette Onkelinx, avec le soutien de l'Ordre judiciaire, dénonce les retards accumulés par la firme et le manque manifeste de qualité des prestations fournies¹⁰. Le

⁶ Le secrétariat général à l'époque.

⁷ Voir point 3.2.2.

⁸ Ceux-ci peuvent être ainsi résumés: uniformiser les outils informatiques de la justice, instaurer le dossier judiciaire électronique; accélérer et simplifier le travail du personnel judiciaire; faciliter les échanges entre l'ordre judiciaire et les auxiliaires de la justice (avocats, huissiers, notaires, experts) ainsi qu'avec le justiciable.

⁹ Voir à ce propos le retard dont il est fait état dans la *Note de politique générale de la Ministre Onkelinx*, 28 octobre 2005, Documents parlementaires, Chambre, DOC 51 2045/005, p. 11.

¹⁰ Voir *La Libre*, 8 mars 2007.

contrat est alors rompu par le gouvernement fédéral, avec une demande de dédommagement adressée à la firme Unisys¹¹ qui de son côté dénonce des manquements du côté du département de la justice et demande également réparation. Les procédures judiciaires engagées sont à l'heure actuelle toujours en cours.

Bien qu'il n'ait pas eu la production statistique comme objectif premier, Phénix aurait dû, s'il avait abouti, permettre de produire cette statistique criminologique intégrée tant attendue. Outre l'échec global du projet, il faut souligner également que pendant ces quelques années durant lesquelles le projet a été poursuivi et durant lesquelles l'on a cru à son aboutissement, toutes les autres initiatives antérieurement mises en place ont souffert de la priorité radicale qui lui était alors accordée. Implicitement, le raisonnement suivant était de mise et déterminait toutes les décisions budgétaires: pourquoi donc investir encore du temps et du travail dans des outils qui deviendraient obsolètes. A chaque fois que l'on mettait en avant, dans l'un ou l'autre secteur la nécessité de remédier aux faiblesses des statistiques, le même argument était opposé: « Phénix apportera la solution », conduisant en réalité à une inertie de plus en plus importante¹². Nombre d'acteurs concernés se souviennent encore des journées de travail consacrées à des réunions de définition des besoins qui en définitive n'ont abouti à aucun résultat. L'ampleur des dégâts doit donc également se mesurer au degré de démotivation inévitablement engendré chez bon nombre de personnes qui avaient investi du temps, et des espoirs, dans ce processus avorté. C'est dire si nombre d'élan ont alors été freinés.

Revenons ensuite sur un autre moment-clé, plus proche dans le temps. Après une période où l'intérêt politique se focalise sur un objectif de mesure de la charge du travail¹³ davantage teinté de perspective managériale que de véritable volonté d'appuyer la politique criminelle sur des données objectivées par la statistique, c'est au Ministre Jo Vandeurzen que l'on doit d'avoir ramené à l'ordre du jour l'ambition de développer des outils statistiques aptes à fonder ce qu'il appelle dans sa *Note de politique générale* du 5 novembre 2008 une

¹¹ L'on parle d'un dédommagement demandé de 28 millions d'euros.

¹² Le constat a ainsi été fait par Michel Willems, alors en charge (avec Walter De Pauw) des statistiques de condamnations au Service de la Politique Criminelle, ceci dans son mémoire de stage à la fonction publique. M. WILLEMS, *Quelle validité et quelle fiabilité pour les statistiques pénales du Service de la politique criminelle*, Mémoire de stage, Institut de Formation de l'Administration fédérale, février 2007, 50 p. Le frein constitué par « Phénix » pour d'autres projets a été également en ce qui concerne le développement de statistiques en matières de délinquance juvénile et de protection de la jeunesse. Voir à ce propos C. VANNESTE, « Les statistiques en matière de délinquance juvénile et de protection de la jeunesse: un état de la situation », in *La réaction sociale à la délinquance juvénile. Questions critiques et enjeux d'une réforme*, Les Dossiers de la Revue de Droit Pénal et de Criminologie, la Charte, 2004, n° 10, 127.

¹³ Voir entre autres la *Note de politique générale de la Ministre Onkelinx*, 28 octobre 2005, Documents parlementaires, Chambre, DOC 51 2045/005, p. 9.

« evidence-based » politique¹⁴. C'est dans cette optique que le Ministre confie à l'INCC une mission relative à la création d'un *datawarehouse* global de la Justice, « rassemblant toutes les données validées de tous les acteurs judiciaires concernés (...) nous pensons ici aux informations provenant des banques de données du ministère public, des cours et tribunaux, des tribunaux de l'application des peines, des maisons de justice, de l'administration pénitentiaire... ». L'élan politique n'est toutefois que de courte durée et retombe avec la démission du Ministre Vandeurzen en décembre 2008, dans le cadre de l'affaire Fortis. Si son successeur, le Ministre De Clerck n'a jamais démenti le mandat confié à l'INCC, il ne lui a jamais non plus – dans un contexte il est vrai de crise budgétaire – octroyé les budgets exigés par l'ambition de ce projet. Sans pouvoir dans ces conditions viser évidemment l'objectif fixé, l'INCC a toutefois, grâce à des fonds de la politique scientifique, tenté de poser les premières pierres de l'édifice, ceci dans le cadre d'une recherche exploratoire dont la contribution de Benjamin Mine fera en partie état dans cet ouvrage.

Dans la dernière ligne droite, il faut relever l'initiative récente, prise le 18 janvier 2011, de création d'une plate-forme stratégique de concertation entre l'Ordre judiciaire et le SPF Justice, pour établir « une collaboration au niveau stratégique, tactique et opérationnel relative à toutes les questions ICT qui concernent l'Ordre judiciaire et ses collaborateurs »¹⁵. Au vu des nombreux problèmes de cohérence observés dans les processus dispersés d'informatisation, on peut espérer en tout cas de ce nouveau modèle qu'il crée une plus grande synergie entre les partenaires qui, seule, est susceptible de créer les conditions de nouvelles avancées. Si tous les espoirs sont permis, l'absence totale de référence à la production de statistiques – le terme « statistique » n'y est pas une seule fois utilisé – laisse néanmoins planer quelques inquiétudes.

¹⁴ *Note de politique générale du ministre de la justice*, 5 novembre 2008, Doc 52 1529/016, 52-53. « Nous devons, y affirme-t-il, trouver des systèmes nous permettant d'anticiper les tendances de manière proactive et d'avoir une bonne vision des forces, des faiblesses, des opportunités et des menaces. En d'autres termes, nous souhaitons une politique «evidence-based». La collecte, l'analyse et le suivi permanents des flux de données peuvent fournir de nombreuses connaissances utiles. Ne dit-on pas: «Mesurer, c'est savoir»? ».

¹⁵ Voir le document *Lignes de force stratégiques pour l'informatisation de l'Ordre judiciaire 2012-2014*, site web du SPF Justice.

2. La statistique criminelle « intégrée » en ligne de mire

2.1. Les fondements

Le cadre théorique d'un tel projet de développement d'une « statistique criminelle intégrée » est en Belgique, proposé depuis longtemps déjà. Les principes de base alors formulés restent à ce jour toujours d'actualité même si les moyens informatiques nouveaux ont, entre autres, fortement modifié les conditions d'opérationnalisation d'un tel projet.

C'est en 1985 en effet que les Ministres de l'Intérieur et de la Justice décident conjointement de financer un vaste projet de recherche qu'ils confient à une équipe interuniversitaire composée de membres de la *Katholieke Universiteit Leuven*, de l'*Université Catholique de Louvain* et de la *Vrije Universiteit Brussel*. Après un examen approfondi des statistiques existantes aux niveaux policier, judiciaire, et d'exécution des peines et mesures¹⁶, l'équipe de recherche donne corps au projet de *statistique intégrée* en définissant quatre niveaux d'intégration souhaités¹⁷.

L'*intégration interne* vise à relever et à éliminer les contradictions et incohérences présentes dans les pratiques de collecte et qui se retrouvent donc également dans les tableaux statistiques. Concrètement, la validité et l'exhaustivité des données étant atteintes, celle-ci vise à assurer qu'au sein d'une même instance des définitions pertinentes et cohérentes soient appliquées pour les catégories statistiques, que les doubles comptages soient éliminés et qu'une uniformisation soit opérée. En d'autres termes, il s'agit de viser une totale clarté eu égard à ce que l'on compte et comment on le compte pour que la mesure statistique ait du sens par rapport à ce que l'on souhaite compter.

L'*intégration horizontale* consiste, au sein de chaque phase du système d'administration de la justice pénale, à prendre en considération les différents services compétents pour traiter de données de même nature et à faire en sorte que s'y applique une méthodologie commune de collecte, d'enregistrement et de traitement des données statistiques. L'on vise ainsi par exemple des méthodologies uniformisées entre différents parquets, différentes prisons, ou encore différents services de police.

¹⁶ W. BRUGGEMAN, C. DE SMEDT, A. HENDRICKX, G. HOUCHON, A.-M HOTTIAUX, W. NIJS, V. PUT, J. VAN KERKVOORDE, C. VANNESTE, *Statistique "criminelle" intégrée*, Rapport 1985-1986, Ministère de l'Intérieur, Ministère de la Justice, 1986, 566 p.

¹⁷ W. BRUGGEMAN, C. DE SMEDT, A. HENDRICKX, G. HOUCHON, A.-M HOTTIAUX, M. SCHOTSMANS, J. VAN KERKVOORDE, C. VANNESTE, *Vers une statistique criminologique – Projet de statistiques "criminelles" intégrées*, Ministère de l'Intérieur, Ministère de la Justice, 1987, 227 p. , voir particulièrement les pages 58-63.

L'*intégration verticale*, dimension la plus originale et la plus exigeante du projet, cherche à articuler entre elles des données relatives aux étapes successives du processus pénal. Il ne s'agit plus seulement cette fois d'intégrer les informations phase par phase, mais bien de chercher à articuler entre elles des données relatives aux étapes successives du processus pénal. Il s'agit de donc de reconstruire l'unité de ces données pour qu'elles permettent de suivre la trajectoire des personnes ou des affaires à travers les différentes phases du système. Seule cette dimension de l'intégration peut ainsi nous permettre de savoir comment le système dans son ensemble traite un certain type d'affaires (les infractions à caractère sexuel par exemple), ou de personnes (les personnes de nationalité étrangère par exemple) et avec quelle efficacité, ou d'avoir une vue sur le ou les retours d'une même personne dans le système (autrement dit de pouvoir examiner la question de la récidive).

Enfin, il s'agit par l'*intégration contextuelle* de resituer les données relatives au système d'administration de la justice pénale dans un contexte plus global qui leur donne une plus juste signification et ouvre à des interprétations plus pertinentes: on vise par là le recours à des données démographiques, à des données morphologiques¹⁸, ainsi qu'à des informations plus qualitatives relatives aux activités criminelles et aux services chargés d'y réagir.

Tout à fait concrètement, le travail aboutit à la proposition d'un ensemble de modules décrivant analytiquement les opérations de prise de décision dans chaque partie du système, de façon à y retenir celles à propos desquelles une information mérite d'être enregistrée dans la perspective d'une "statistique criminologique intégrée".

2.2. *L'état de la situation par rapport au quadruple objectif d'intégration*

Le projet de recherche précédemment évoqué a sans conteste très largement inspiré les différentes initiatives prises progressivement tant dans la sphère de compétences du Ministère de l'Intérieur que dans celle du Ministère de la Justice.

Dans le point suivant de cette contribution (3), je propose de passer en revue l'ensemble des initiatives statistiques qui ont été prises dans les différents secteurs de la justice pénale, durant les dernières décennies, en tentant de dresser un état de la situation par rapport à cet objectif fondateur de réformes, alors défini en termes de développement d'une « statistique intégrée ».

Cet aperçu frustrera sans doute les divers services producteurs de données statistiques, d'abord en raison de la concision que nécessite une telle perspec-

¹⁸ Données relatives aux effectifs et aux moyens des services impliqués.

tive d'ensemble, mais également parce que, gardant en ligne de mire l'objectif fixé, par nature quelque peu utopique, je me focaliserai davantage sur les lacunes et les défauts encore observables plutôt que sur l'énorme et excellent travail déjà fourni par les différents acteurs concernés.

Tout au cours de cet examen, le lecteur pourra faire le constat que des avancées importantes mais encore insuffisantes, voire absentes dans certains secteurs, ont été opérées pour assurer une *intégration interne* et une *intégration horizontale* aux différentes phases du système d'administration de la justice pénale, considérées chacune isolément. Par contre l'objectif d'*intégration verticale* entre les différentes phases n'est à l'heure actuelle aucunement rencontré. L'objectif d'intégration contextuelle n'est quant à lui assuré que de façon encore réduite et variable selon les secteurs.

Le développement d'un *Datawarehouse justice pénale* tel que le souhaitait le Ministre Vandeurzen devrait donc essentiellement viser à rencontrer l'objectif d'*intégration verticale*, étant entendu qu'à chaque niveau du système les efforts d'intégration interne, horizontale et contextuelle doivent être poursuivis et s'adapter (davantage) aux impératifs d'une intégration verticale.

Dans un deuxième temps (point 4), je tenterai d'identifier les principaux points d'achoppements sur lesquels vient buter toute tentative de rencontrer l'objectif d'intégration verticale de la statistique.

3. Les initiatives statistiques dans le champ de la justice pénale

3.1. Au niveau policier

Au niveau policier, la Belgique se caractérise par l'inexistence de statistiques jusqu'en 1994, du moins à un niveau national. Initiées à la suite du projet de recherche "Statistiques criminelles intégrées", celles-ci ont progressivement vu le jour, pour donner lieu à une première publication de *Statistiques de Criminalité Interpolicières Intégrées (SCII)* portant sur l'année 1994, produites au sein du *Service Général d'Appui Policier (SGAP)* du Ministère de l'Intérieur sur base des données enregistrées dans le procès-verbal initial dressé par les services de police. Dans la première "Etude comparative de la criminalité en 1994-1995 basée sur la statistique criminelle interpolicière intégrée (SCII)"¹⁹, le travail est

¹⁹ Produite par la *Division d'Appui à la politique policière du Service général d'appui policier* pour les rapports comparatifs 1994-1995, 1995-1996, 1996-1997 et 1997-1998, et par le même service intégré dans la *Direction du fonctionnement intégré* pour le rapport 1998-1999. Les données plus récentes sont diffusées sur le site de la police fédérale www.poldoc.be. Le principe des rapports comparatifs a été écarté.

présenté comme devant s'opérer en phases successives. Ainsi ne sont retenues dans un premier temps que huit variables de base²⁰, d'autres variables devant faire l'objet ultérieurement d'une "deuxième saisie" plus approfondie²¹. Les variables relatives à la personne du suspect figurent parmi ces dernières. La statistique policière ainsi produite compte donc des infractions, ou des incidents, excluant toute information sur la *personne de l'auteur* – dont notamment son âge et son statut de mineur ou majeur –, ou de la victime. Près de dix-huit années plus tard, la situation est restée sur ce point inchangée, en tout cas au niveau de "l'output" dont les services responsables font actuellement état dans les publications statistiques. La Belgique se trouve sur ce point précis dans une situation de "pauvreté statistique" relativement minoritaire si l'on se réfère aux données dont peuvent faire état nombre de pays européens.

Il faut évidemment pour le comprendre tenir compte de la réforme des services de police initiée en 1998. Celle-ci a introduit des bouleversements importants en matière de gestion de l'information, notamment sur le plan de la centralisation et du traitement de celle-ci, imposant d'ailleurs de reconsidérer d'une façon plus générale la validité des chiffres produits et la continuité des séries au moment de la réforme. Sans entrer dans le détail des changements liés à la réforme, soulignons les modifications importantes intervenues au niveau des flux d'information. Avant la réforme, la base de données des SCII était alimentée par les données issues des trois grands corps de police de l'époque enregistrées à l'aide de pas moins de 12 systèmes différents²². Avec la réforme des polices, l'on a assisté à la mise en oeuvre progressive de la *Banque de données nationale générale (BNG)*²³ prescrite par la loi sur la fonction de police (art. 44/4 LFP), celle-ci pouvant servir tant à des fins opérationnelles que statistiques. La production de statistiques policières est depuis lors le résultat d'un usage combiné de la banque de données BNG, des archives ISLP²⁴, et de la banque de données statistiques SPC (Statistiques policières de criminalité). La BNG tend à devenir de plus en plus la source d'information principale, voire unique, pour la production statistique de données statistiques²⁵.

Au regard des objectifs poursuivis de construction d'une statistique intégrée, deux lacunes – ou limites – méritent particulièrement d'être relevées. Premièrement, aucune statistique n'est encore produite en fonction de l'unité de

²⁰ Les 8 variables considérées sont: (1) le service de police enregistrant, (2) le n° du PV, (3) la qualification de l'infraction, (4) la tentative ou l'infraction accomplie, (5) le moment où l'infraction a été commise, (6) la localisation géographique, (7) la destination du lieu de perpétration et (8) l'objet en ce qui concerne les infractions de vol et de vandalisme.

²¹ Voir note supra, *Rapport 1994-1995*, 16.

²² Voir la *Note méthodologique. Production des statistiques policières de criminalité dans le passé et actuellement*, mise sur le site internet de la police fédérale, www.poldoc.be, début décembre 2003.

²³ Prévues par l'article 44 de la loi du 5 août 1993 sur la fonction de police.

²⁴ Instrument de saisie des polices locales.

²⁵ Note explicative – Statistiques policières de criminalité – Juin 2008.

compte "personne". Cette situation met la Belgique dans l'impossibilité de répondre à des enquêtes menées au niveau européen quand celles-ci s'intéressent à l'unité de compte « personne ». Ainsi lors de la dernière enquête du *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics*²⁶, la Belgique était un des huit pays sur les quarante concernés à ne pouvoir fournir aucune donnée statistique sur le nombre d'auteurs d'infraction enregistrés au niveau policier et a fortiori de ne pouvoir donner aucune statistique concernant distinctement la catégorie des mineurs d'âge. Ceci rend évidemment également impossible une analyse des flux de *personnes* depuis leur entrée dans le système de justice pénale et jusqu'à leur sortie. Ce constat fait après autant d'années de publication – et par ailleurs un intérêt manifesté de façon récurrente pour disposer de statistiques distinguant les mineurs d'âge – paraît surprenant, d'autant plus que la BNG contient théoriquement toutes les variables utiles pour établir ce type de statistique. L'existence d'analyses à diffusion restreinte, telle celle réalisée par un analyste stratégique de la Police fédérale²⁷, montre que de telles exploitations sont maintenant possibles. Aucun document connu ne permet toutefois d'attester de la fiabilité des données utilisées.

La seconde lacune concerne la stabilité des données. Les chiffres sont en effet issus directement d'une banque de données opérationnelle dans laquelle on « entre » de façon continue l'information au fur et à mesure de la transmission des procès-verbaux, quel que soit le délai de transmission de ceux-ci par rapport à la date de constatation des faits d'une part, et de commission des faits d'autre part.. Comme « on continue toujours à compter » – on vise par là une exhaustivité toujours plus grande – les chiffres publiés ne restent pas « stables » au cours du temps, ils dépendent en effet du moment où l'on interroge la banque de données. Ce problème est aggravé par le fait que la date de référence pour l'inscription dans la statistique est la date de commission de l'infraction et non la date du constat de l'infraction par la police ou encore la date de transmission du procès-verbal. Les effets de cette pratique sur la stabilité statistique seront différents selon les catégories d'infractions, étant donné les variations existantes au niveau des délais de plainte²⁸. Cette façon de procéder rend problématique l'analyse en termes de tendances ou d'évolution. De grandes différences dans les chiffres fournis d'une année à l'autre ont ainsi pu

²⁶ M.-F., AEBI, B. AUBUSSON DE CAVARLAY, G. BARCLAY, B. GRUSZCZYŃSKA, S. HARRENDORF, M. HEISKANEN, V. HYSI, V. JACQUIER, J-M JEHL, M. KILLIAS, O. SHOSTKO, P. SMIT, R. THORISDOTTIR, *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics*, 4th edition, WODC, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2010.

²⁷ B. VANBRABANT, *Délinquance juvénile dans la Région de Bruxelles-Capitale*, Analyste stratégique, police fédérale déconcentrée de Bruxelles, novembre 2009

²⁸ Concrètement, cela signifie par exemple qu'un viol commis en 2000, pour lequel la victime ne porte plainte qu'en 2003, apparaîtra dans la statistique de l'année 2000 (qui continue donc à évoluer) et non dans la statistique de l'année 2003.

être constatées, dans le cadre notamment de la collecte de données effectuée pour le *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics*²⁹.

Mais il faut souligner également que d'importants efforts ont été faits depuis la première publication de statistiques policières en Belgique, en termes d'exhaustivité et de régularité notamment³⁰. Un outil statistique a ainsi été créé en collaboration avec des experts universitaires afin d'analyser le taux d'exhaustivité des données ISLP enregistrées dans la BNG ainsi que pour déterminer le moment le plus adéquat pour produire des chiffres fiables étant donné l'enregistrement continu des informations provenant des procès-verbaux initiaux dans l'application informatique. Un vade-mecum a par ailleurs été largement diffusé pour améliorer l'uniformité des enregistrements dans la BNG et la police a lancé en juin 2004 un plan d'action en vue d'effectuer « contrôle qualité » des données enregistrées. Le Comité permanent de contrôle des services de police, le Comité P, qui s'est penché à plusieurs reprises sur la question de la qualité des statistiques policières de criminalité considère ainsi que celles-ci sont relativement fiables depuis 2004³¹. Le rapport du Comité P de 2006-2007 fait état d'un tableau de bord à l'usage des chefs de zone qui permet de contrôler l'exhaustivité des données enregistrées dans la BNG ainsi que la vitesse de son alimentation en comparant les données enregistrées dans ISLP à celles qui ne se trouvent pas encore dans la BNG³². Le pourcentage d'exhaustivité des dernières années était ainsi évalué à 96% et les délais d'adaptation progressivement plus courts³³. La réalisation d'analyses de tendances supposent toutefois pour être statistiquement valides de s'appuyer sur l'ensemble des données des années considérées et non sur la seule comparaison entre la première et la dernière année plus sensible aux variations erratiques.

²⁹ Dans le cadre de ma fonction de correspondant national pour la Belgique.

³⁰ Voir à ce propos B. MINE, C. VANNESTE (dir.), *Recherche relative aux conditions de faisabilité d'une articulation des bases de données statistiques sous la forme d'un « Datawarehouse »*, Rapport final, Institut national de Criminologie et de Criminologie, Collection des rapports et notes de recherche n°25, 2011, 152-155.

³¹ Voir les Rapports annuels de 2005, 2006-2007, et 2008.

³² Comité P., *Rapport annuel 2006-2007*, 132-136, cité in B. MINE, C. VANNESTE (dir.), *op. cit.*, 2011, 152-155.

³³ Dans une contribution parue en 2005, et se basant sur un examen des données connues jusqu'en 2004, P. PONSAERS avait fortement mis en cause l'incomplétude et la non-fiabilité des statistiques policières, PONSAERS P. « Le chaos des statistiques policières dépassé ? » in VESENTINI F. (dir.), *Les chiffres du crime en débat. Regards croisés sur la statistique pénale en Belgique (1830-2005)*, 2005, Academia-Bruylant, 113-132.

3.2. *Au niveau de la Justice*

Du côté du Ministère de la Justice, la statistique est réinvestie au début des années nonante, avec une volonté de remédier aux carences observées au niveau des statistiques précédemment publiées par l'Institut National de Statistiques. Différents secteurs feront successivement l'objet d'initiatives ou d'efforts particuliers.

3.2.1. **La statistique des condamnations, suspensions et internements**

Le premier champ investi est celui des statistiques de condamnations. Le point d'appui statistique³⁴, intégré dans le Service de la Politique criminelle (SPC) créé en 1994, reçoit en effet pour mission première la refonte des statistiques de condamnations produites à partir des données du casier judiciaire. La première publication de ces statistiques, conçues pour pouvoir être articulées ultérieurement aux données se situant tant en amont qu'en aval, porte sur l'année 1993³⁵. Des rapports très détaillés ont été publiés pour les années 1994 à 1997. Au-delà, on assiste à un changement de politique en la matière: seuls quelques tableaux synthétiques sont publiés sur le site Web du SPC. L'accessibilité en ligne constitue certes une plus-value importante mais celle-ci s'accompagne de façon moins heureuse d'un appauvrissement au niveau des données statistiques immédiatement accessibles ou des informations se rapportant au processus de production des statistiques. Ainsi en est-il par exemple des chiffres de condamnations ventilés par infractions dans lesquelles ne figurent plus les catégories les plus détaillées de la nomenclature, au-delà du quatrième niveau, ou encore de la documentation relative à la nomenclature utilisée, et à ses éventuelles adaptations, qui est dorénavant absente. Enfin, aucune analyse des tendances, intégrant une analyse contextuelle, n'est à ce jour disponible³⁶.

Mais le problème essentiel réside toutefois dans le retard important pris au fil des années dans la publication des statistiques. Au cours des dernières années

³⁴ Le point d'appui constitue au départ l'un des pôles du *Point d'appui scientifique* en matière de *Criminalité, police administrative et administration de la justice pénale* créé par décision du Conseil des Ministres en 1990.

³⁵ Voir à ce propos M. BEUKEN, « Nouvelles perspectives en matière de statistiques des condamnations », *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, septembre-octobre 1996, n°9-10, 926-943, ainsi que les publications de *Données statistiques en matière de condamnations, suspensions et internements*, Ministère de la Justice, SPC, Point d'appui statistique, portant sur les années 1993 à 2002 (uniquement sur le site du SPF Justice pour les dernières années: www.just.fgov.be).

³⁶ Elle avait pourtant été annoncée, notamment lors d'une contribution à un colloque qui a eu lieu en 2005. Voir M. WILLEMS et W. DE PAUW, « Situation actuelle des statistiques pénales belges: source, objets, signification, fiabilité et aperçu statistique », in F. VESENTINI (dir.), *Les chiffres du crime en débat. Regards croisés sur la statistique pénale en Belgique (1830-2005)*, 2005, Académia-Bruylant, 59-86.

en effet, le délai ne fait que s'accroître. En juillet 2012, des statistiques complètes et fiables ne peuvent être dressées que jusqu'en 2005 inclus, renvoyant donc à plus de six années en arrière. Outre le fait que cette absence de données rend impossible tout usage pour une évaluation de la politique criminelle sur le plan national, elle a également des effets sur le plan international. La Belgique est ainsi un des rares pays à ne pouvoir fournir de données statistiques fiables et actuelles dans le cadre de l'enquête du *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics* menée au niveau du Conseil de l'Europe. Ce délai de publication déraisonnable est lié au retard pris par le *Casier judiciaire central* dans la saisie des bulletins de condamnations. A l'heure actuelle, le nombre de bulletins de condamnations en attente d'enregistrement dans la base de données du Casier judiciaire peut être évalué grossièrement à près de 300.000³⁷. Ce retard est lui-même attribuable à une pénurie de moyens en personnel d'une part, et au fait, d'autre part que la nouvelle application, attendue de longue date, n'est toujours pas à l'ordre du jour. Celle-ci devrait permettre en effet la reprise automatique de données enregistrées au niveau des greffes des tribunaux de police et des tribunaux correctionnels et éviter ainsi un double travail d'encodage.

La production des statistiques par le Service de la politique criminelle nécessite en réalité trois opérations distinctes: (1) la rédaction et la transmission des bulletins de décision par les greffes des cours et tribunaux, (2) l'enregistrement de ces bulletins par le *Casier judiciaire central* et enfin (3) l'extraction et la structuration des données statistiques par le Service de la politique criminelle. Concrètement un autre service intervient également, le service d'encadrement ICT du SPF Justice qui pour le compte du SPC effectue l'extraction des données anonymisées dans la base de données du Casier judiciaire et structure celles-ci de sorte qu'elles constituent la base de données du SPC³⁸.

La distinction de ces trois étapes permet de mettre le doigt sur une procédure manuelle dont la survivance est tout à fait surprenante à l'ère de l'informatisation: pour les jugements définitifs les greffes des cours et tribunaux rédigent des bulletins de décision, sur base des informations encodées dans les systèmes informatiques lorsque ceux-ci existent – c'est la majorité des cas – ou sur base des jugements eux-mêmes lorsqu'ils n'existent pas encore. Ces bulletins sont ensuite transmis sous forme de documents imprimés au Casier judiciaire central qui devra effectuer un nouveau travail de saisie et d'encodage. Cette procédure explicitement prévue par circulaire³⁹ et clairement liée à une déficience qui perdure au niveau des outils informatiques induit ainsi à la fois un surcroît de tra-

³⁷ Selon les estimations fournies par Vincent Cambier, en charge de la direction du Casier judiciaire.

³⁸ Voir M. WILLEMS, *op. cit.*, 2007, 10.

³⁹ La circulaire du 30 août 2008 relative au Casier judiciaire central. Celle-ci précise que « en attendant l'alimentation automatique du casier judiciaire central par les greffes des cours et tribunaux, les décisions sont transmises sous forme papier au Casier judiciaire central ».

vail énorme, à l'origine du retard important, et une multiplication des risques d'erreurs avec pour résultat une moindre fiabilité du résultat final⁴⁰.

Le retard important, conjugué par ailleurs à l'absence d'un historique dans la base de données du casier judiciaire central, engendre également un problème de disparition des données qui croît au fur et à mesure que le temps s'écoule: si un condamné décède ou est réhabilité, il disparaît purement et simplement de la base de données sans laisser de trace statistique de son passage⁴¹.

Au vu des problèmes de retard d'une part, et de méthode d'autre part, posés par la source de la production statistique, on pourrait se poser la *question de la source* qui serait *la plus adéquate* pour fournir des informations statistiques relatives aux flux des dossiers pénaux au stade du jugement (tribunaux correctionnels, appel, cours d'assises, police). Outre le double travail d'encodage actuellement suscité, la question renvoie à un constat plus fondamental encore. Le Casier judiciaire central a été retenu comme source unique des statistiques de condamnations alors qu'il n'est pas à l'origine de l'information de base. Une règle essentielle de la collecte de données qui veut que l'information soit saisie au plus près de sa source est ainsi transgressée. Et ce fait est loin d'être neutre puisque, comme le rappelle Michel Willems⁴², il induit un filtre important au niveau de la production de données statistiques, à savoir l'application de la Loi sur le casier judiciaire central, qui fait que toutes les décisions des cours et tribunaux ne sont pas enregistrées au Casier. Sont ainsi exclues les décisions d'acquiescement. A cette exclusion légalement justifiée s'ajoutent d'autres exclusions plus pragmatiques, comme celle relative aux amendes inférieures à 26 euros dont la raison reste floue hormis le fait qu'elles permettent de réduire quelque peu la charge de travail.

Mais il est évident que la question ne peut certainement pas être tranchée à l'heure actuelle en raison de l'absence quasiment totale d'informations relatives à l'utilisation de l'application TPI/REA dans son volet portant sur les décisions des greffes des tribunaux correctionnels et de mobilisation pour une exploitation statistique directe des données qui y sont enregistrées.

Pour produire ces données statistiques, précisons enfin qu'un *datawarehouse* a par ailleurs été développé il y a quelques années au sein du CTI, en collaboration avec le SPC. Ce *datawarehouse* pourrait donc être articulé à un *datawarehouse* global de justice pénale si les perspectives de développement d'un tel outil venaient à se concrétiser à l'avenir. Ce *datawarehouse* du Casier judiciaire n'est toutefois, à notre connaissance, réservé à l'heure actuelle qu'à un petit nombre d'utilisateurs.

⁴⁰ M. WILLEMS, *op.cit.*, 2007, 13; voir également M. WILLEMS et W. DE PAUW, *op. cit.*, 2005.

⁴¹ B. MINE, C. VANNESTE (dir.), *op. cit.*, 2011, 172.

⁴² M. WILLEMS, *op.cit.*, 2007, 5-6.

3.2.2. La statistique des parquets des tribunaux correctionnels

L'objectif d'intégration portant sur l'ensemble des données relevant de la compétence de la justice a ensuite conduit le Service de la politique criminelle à faire des propositions qui concrètement ont abouti, à la fin de l'année 1999, à l'engagement d'analystes statistiques auprès du Collège des Procureurs généraux et des Parquets généraux près les Cours d'appel, ceci pour la production spécifique d'une statistique des parquets⁴³. L'option a été prise de mobiliser pour ce faire les enregistrements administratifs effectués dans le système TPI-REA. L'état de la situation nécessitait un travail important à la fois d'intégration interne et d'intégration horizontale: en l'absence de règles d'enregistrement chaque parquet utilisait en effet l'application informatique de façon différente. Les analystes ont donc procédé dans un premier temps à un important travail d'observation, de comparaison et ensuite d'uniformisation des enregistrements⁴⁴. Les premiers résultats tangibles en termes de production de tableaux chiffrés portent sur l'année 2002. L'analyse statistique est effectuée à partir d'une banque de données centralisée (anonymisée) alimentée par deux extractions annuelles à date fixe provenant de tous les parquets correctionnels. Depuis, des statistiques sont publiées annuellement à un rythme relativement rapide (en avril pour l'année précédente) d'abord sur le site du SPF Justice et plus récemment sur celui du Collège des procureurs généraux⁴⁵. Une analyse des tendances de 2003 à 2007 a été publiée en avril 2008, proposant entre autres une analyse contextuelle au regard essentiellement de l'introduction de la pratique des procès-verbaux simplifiés⁴⁶.

La production de ces données constitue certainement une avancée essentielle par rapport au vide antérieur, et sous l'angle international, met la Belgique dans une position de pointe par rapport aux autres pays pour ce qui concerne les données relatives à l'activité du Ministère public. En termes d'intégration interne, horizontale ou contextuelle, des lacunes pourraient toutefois encore être comblées. Ainsi certaines activités du Ministère public, comme par exemple ce qui concerne l'exécution des peines, ne sont pas encore couvertes. Les données publiées pourraient également être plus détaillées qu'elles ne le sont, notamment au niveau des catégories d'infractions encore très larges qui ne

⁴³ Précisons toutefois que la *Cellule statistique du Ministère de la Justice*, intégrée ensuite en 2008 dans le Bureau Permanent Statistiques et Mesure de la charge de Travail restait chargée de dresser des statistiques administratives. La façon dont elles sont construites les rend toutefois peu utilisables en termes de politique criminelle.

⁴⁴ V. DUPIRE, L. VANDERWAEREN, *Rapport comparatif relatif au projet d'une statistique intégrée au niveau des parquets*, Rapport des analystes statistiques auprès du Collège des procureurs généraux, 293 p, mars 2001.

⁴⁵ COLLÈGE DES PROCUREURS GÉNÉRAUX, ANALYSTES STATISTIQUES, *Statistiques du Ministère public*.<http://www.om-mp.be/sa/start/f/home.html>.

⁴⁶ Sans que la raison en soit connue, cette publication a depuis été retirée du site.

permettent pas d'analyses par indice de prévention, pour répondre plus adéquatement, sur certains points, aux questions relevantes en termes de politique criminelle.

Notons également qu'en termes de données relatives aux personnes, la banque de données des analystes souffre d'une limite importante qui résulte de mesures prises pour préserver l'anonymat des données et le respect de la vie privée. Seule l'année de naissance, et non la date de naissance complète est communiquée, empêchant donc, notamment, le calcul précis de l'âge des suspects. La date de naissance fait partie d'un ensemble de données (nom, numéro de Registre national, etc.) dont l'exploitation statistique n'a pas été autorisée par la Commission de la vie privée. L'avis définitif de la Commission de la vie privée n'a pu être porté à notre connaissance mais il semble toutefois que cette décision pourrait être revue, si la demande en était faite, ceci dans un contexte où d'autres décisions ont depuis lors été prises, indiquant une ouverture nouvelle en la matière⁴⁷. La démarche mériterait d'être effectuée. Malgré cette limite, des statistiques en fonction de l'unité de compte « personnes » pourraient néanmoins être utilement produites⁴⁸. Leur absence est probablement davantage la conséquence de la priorité accordée dans la production statistique à fournir une mesure de l'activité des parquets, plutôt qu'à viser une véritable statistique criminologique destinée à fonder l'élaboration et l'évaluation des politiques criminelles. Toujours est-il que l'unité de comptes « personnes » déjà ignorée dans les publications des statistiques policières, l'est une nouvelle fois dans celles des parquets correctionnels, confirmant encore la pauvreté statistique sous cet angle spécifique.

C'est probablement cette même focalisation sur la constitution d'une mesure d'activité qui a mené à certains choix relatifs à la nomenclature d'output. Ainsi l'option a été prise dans les chiffres publiés d'inclure pour chaque arrondissement les affaires transmises d'un parquet à l'autre pour des raisons de compétence⁴⁹. Si ce choix est propice pour rendre compte au mieux de la charge de travail d'un parquet, il ne l'est guère par contre dans l'optique d'une intégra-

⁴⁷ Voir à ce propos la contribution de B. MINE., dans cet ouvrage et particulièrement le point 1.3.3.

⁴⁸ Un exercice réalisé pour évaluer la part respective des mineurs d'âge et des majeurs parmi les auteurs présumés connus globalement par le Ministère public a en effet été effectué sur les données de 2005, permettant la production inédite de statistiques ventilées en fonction de l'âge. Voir C. VANNESTE, « La statistique "nouvelle" des parquets de la jeunesse sous l'éclairage d'autres types d'indicateurs. Exercices de contextualisation », in C. VANNESTE, I. DETRY, E. GOEDSEELS (eds.), *La statistique "nouvelle" des parquets de la jeunesse: regards croisés autour d'une première analyse*, Academia Press, 2008, 61-94; C. VANNESTE, « La statistique "nouvelle" des parquets de la jeunesse: une base inédite pour une esquisse historique des signalements aux parquets de la jeunesse et pour une évaluation de la part des mineurs dans la délinquance enregistrée », in TH. MOREAU, I. RAVIER, B. VAN KEIRSBILCK (dir.), *La réforme de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse - premier bilan et perspectives d'avenir*, Liège, Editions jeunesse et droit, 2008, 357-378.

⁴⁹ Il s'agit des procès-verbaux dits « pour disposition ».

tion horizontale des statistiques entre différents parquets. D'un point de vue global en effet, les totaux comptables gonflent artificiellement le total des procès-verbaux renvoyés vers les parquets du pays puisque certains d'entre eux sont ainsi comptabilisés deux fois.

La dimension d'intégration verticale est considérée au niveau de la statistique des parquets correctionnels mais ses limites correspondent aux frontières de l'activité des parquets. Des diagrammes de flux permettent ainsi d'avoir une certaine lecture quantitative des flux d'affaires correctionnelles et des personnes qui traversent cette portion du système de justice pénale. Mais en termes d'intégration verticale en amont (police) et en aval, (presque) tout est encore à faire. Soulignons toutefois que des expériences pilotes de reprise des informations enregistrées au niveau de la police sont actuellement en cours (Test de communication automatique des procès verbaux du flux ISLP – TPI) qui constituent un pas important dans le sens d'une intégration verticale⁵⁰.

3.2.3. La statistiques des tribunaux de la jeunesse

Le constat récurrent d'un vide statistique quasiment total, depuis 1989, en matière de délinquance juvénile et de protection de jeunesse a amené le Ministre de la Justice de l'époque à confier, en fin 2002, une mission de recherche à l'INCC relative à la production de données statistiques en cette matière⁵¹. Dans le cadre de ce projet, au vu de la situation de la statistique alors observée en la matière et en raison des compétences spécifiques de l'INCC dans le secteur de la justice, la priorité a été accordée à la production de données statistiques pertinentes au niveau des juridictions de la jeunesse.

Le processus mis en œuvre a pris pour option (1) d'une part d'adapter les applications informatiques existantes (PJP pour les parquets et DUMBO pour les greffes) pour y intégrer, à côté des impératifs administratifs pour lesquels elles étaient conçues, également les contraintes propres à la production de statistiques pertinentes (2) et d'autre part de développer pour ce faire un processus bottom-up impliquant une collaboration très étroite avec des représentants des magistrats, du personnel administratif et les informaticiens du CTI⁵².

⁵⁰ Voir également la méthode développée pour l'articulation au niveau local des données policières aux données TPI des parquets (mais pas celle du Collège) dans le cadre de la recherche P. PONSAERS et al., *Instrument de mesure et de suivi de la chaîne pénale – Manuel d'utilisation*, Politea, 2006.

⁵¹ Pour un état de la statistique dans le domaine de la délinquance juvénile et de la protection de la jeunesse voir C. VANNESTE, *op. cit.*, 2004, 117-132.

⁵² Pour une première présentation du projet voir C. VANNESTE *op. cit.*, 2004 et pour une présentation de premiers résultats C. VANNESTE, I. DETRY, E. GOEDSEELS (eds), *op. cit.*, 2008; I. DETRY, « La statistique "nouvelle" des parquets de la jeunesse: quelques résultats des analyses réalisées sur les données relatives aux affaires signalées en 2005 », in TH. MOREAU, I. RAVIER, B. VAN KEIRSBILCK (dir.), *La réforme de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse - premier bilan et perspectives d'avenir*, Liège, Editions jeunesse et droit, 2008, 379-396.

Le travail a été conçu par phases: les flux d'entrées (1) et les décisions (2) au niveau des parquets et les flux d'entrées (3) et les décisions (4) au niveau des juges de la jeunesse. La première phase a visé l'enregistrement des flux d'entrées au niveau des parquets, qui peut être considéré comme fiable depuis 2005 dans un grand nombre d'arrondissements. L'INCC a ainsi publié en juillet 2007 les premières statistiques judiciaires disponibles après un vide de 17 années, dans le secteur de la justice des mineurs. L'outil étant adapté, la production routinière de ces statistiques a ensuite été reprise par les analystes statistiques du Collège des procureurs généraux dans le cadre de leurs compétences. Ceux-ci ont publié en mars 2012, les statistiques des flux d'entrées des années 2006 à 2010⁵³. Si cette première phase connaît ainsi une issue heureuse, dans un délai que l'on aurait certes souhaité plus court mais qui reste relativement raisonnable, on peut regretter toutefois que la reprise de la production statistique par les analystes statistiques se soit accompagnée d'une perte significative eu égard à l'objectif d'intégration. Se calquant sur la méthodologie appliquée pour les statistiques des parquets correctionnels, les analystes ont choisi de ne pas (plus) exclure les affaires « mises à la disposition » d'un autre parquet pour des raisons de compétences, procédant ainsi inévitablement à un double comptage⁵⁴. Ce choix reflétant une logique en termes de mesure d'activité, met ainsi à mal la cohérence des exigences d'une intégration interne et horizontale pourtant revendiquées par les analystes⁵⁵.

En ce qui concerne la deuxième phase du processus – les enregistrements au niveau des décisions prises par les parquets –, les propositions d'adaptation se sont concrétisées dans l'application PJP à partir de décembre 2006. Une première analyse des enregistrements portant sur les années 2007 à 2008 a été publiée par l'INCC en 2010⁵⁶. Celle-ci révèle des carences importantes au niveau des enregistrements dans au moins 14 arrondissements, nécessitant un retour sur le terrain pour une formation du personnel concerné aux instructions d'encodage. Les quelques statistiques fiables disponibles pour ce niveau de la procédure se limitent donc à l'heure actuelle à 13 arrondissements et portent sur les seules années 2007 et 2008. Le planning de production routinière

⁵³ ANALYSTES STATISTIQUES DU MINISTÈRE PUBLIC, *Le flux d'entrée des affaires protectionnelles dans les parquets de la jeunesse (2006-2010)*, <http://om-mp.be/sa/>, 51 p.

⁵⁴ Une même affaire est ainsi comptabilisée une première fois dans le parquet où elle arrive « erronément » (s'agissant de l'arrondissement où le fait a été commis et non celui où le mineur est domicilié) et une seconde fois dans l'arrondissement vers lequel elle est transmise.

⁵⁵ Les totaux calculés pour la Belgique comportent en effet une part non négligeable d'affaires comptabilisées deux fois.

⁵⁶ I. DETRY, E. GOEDSEELS, C. VANNESTE, « Les chiffres des parquets de la jeunesse au grand jour », in F. GAZAN, C. DE CRAIN, E. TRAETS (eds.), *Jeugd delinquentie: op zoek naar passende antwoorden, Délinquance juvénile: à la recherche de réponses adaptées*, Maklu, 2010, 41-67; SPF Justice, *Justice en chiffres 2010*, 46-53.

de ces statistiques, reprises également par les analystes du Ministère Public depuis 2008 ne nous est actuellement pas connu.

Enfin, les troisième et quatrième phases du processus restent, depuis un certain temps déjà suspendues à la réalisation par le CTI de leur tâche d'opérationnalisation des adaptations à effectuer dans l'application DUMBO. Les réunions du groupe de travail, bénéficiant de l'appui scientifique de l'INCC, se sont déroulées de mars 2008 à janvier 2010, le CTI devant alors prendre le relais pour configurer les modifications. Depuis, les tribunaux de la jeunesse sont en attente de l'application « renouvelée », cette tâche ayant été de façon récurrente retardée dans l'agenda du CTI, reportant donc d'autant la possible publication de ces statistiques tant attendues. Aucune publication ne peut en tout cas être attendue avant 2013.

Dans ces statistiques toujours en chantier, les modèles d'enregistrement prévoient théoriquement une intégration verticale depuis le signalement des faits aux parquets et ensuite durant toute la prise en charge par les juges de la jeunesse. La connexion entre les deux applications PJP et DUMBO, initialement inexistante, devrait en principe être assurée par les applications renouvelées.

3.2.4. Les statistiques pénitentiaires

Lorsque l'on considère le système de justice pénale dans son ensemble, le secteur pénitentiaire est celui où la constitution de bases de données informatisées est la plus ancienne et donc également la plus éprouvée. L'examen de la production et de l'exploitation de ces bases de données procure donc de nombreux enseignements susceptibles d'être transposés aux démarches en cours concernant d'autres bases de données plus récemment implantées dans divers secteurs de la justice pénale⁵⁷.

En 1974 déjà, l'administration pénitentiaire mettait en place un premier système de base de données (BS2000). En 1997-1998, le système est remplacé par une nouvelle application, le système SIDIS (Système Informatique de Déten-tion/Detentie Informatie Systeem) qui récupère les informations de l'ancienne application et introduit quelques adaptations relativement limitées⁵⁸. La dernière phase dans ce processus est l'introduction en 2001-2002, d'une nouvelle

⁵⁷ Cette base de données a ainsi permis de nombreuses analyses dont celles réalisées à l'INCC, entre autres: E. MAES, « Studie van de evolutie van de gedetineerdenpopulatie volgens misdrijf-categorie (1980-1998) », *Panopticon, Tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welz-ijswerk*, 2002, nr. 4 (juli-augustus), 340-350; S. DELTENRE, E. MAES, « Effectmeting van enkele mogelijke wetswijzigingen op het vlak van de voorlopige hechtenis », *Panopticon, Tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welz-ijswerk*, 2002, nr. 3 (mei-juni), 196-211; S. DELTENRE, E. MAES, « Simulation de l'impact de quelques changements législatifs en matière de détention avant jugement », *Revue de Droit pénal et de Criminologie*, 2004, 1, 83-117.

⁵⁸ Notamment au niveau des codes d'infractions.

base de données directement articulée à l'application SIDIS. Tout en maintenant les fonctionnalités déjà existantes dans SIDIS, le programme GREFFE en ajoute de nouvelles qui offrent nettement plus de possibilités pour la réalisation d'analyses détaillées et scientifiquement pertinentes⁵⁹. Il peut être dès lors étonnant de constater qu'avec de telles potentialités d'exploitation – importantes si l'on considère des bases comparables existant à l'étranger –, la situation est pourtant si lacunaire sur le plan de la publication et de la diffusion de statistiques pénitentiaires. Ainsi, même si la parution des rapports d'activités annuels de la Direction générale des Etablissements pénitentiaires depuis 2007 a comblé un vide, la statistique qui y est publiée reste relativement pauvre par rapport aux informations disponibles: ainsi ne permet-elle pas de distinguer la population de détenus condamnés en fonction de la durée de leur peine, ou encore d'identifier parmi la catégorie des prévenus, ceux qui sont déjà condamnés mais dont la condamnation n'est pas encore définitive. Pour permettre un examen de l'évolution de la population carcérale, ces deux types d'informations sont pourtant essentiels.

L'examen des chiffres publiés dans diverses sources d'information (rapports d'activité, publication des « chiffres de la justice », enquêtes internationales, ...) a montré par ailleurs des disparités d'une année à l'autre dans les chiffres produits à partir d'une même année, pour une même entité statistique. Le constat renvoie à la nature même de la base de données: les statistiques sont en effet produites à partir d'une « base de données en production », par définition mouvante, et les chiffres produits à partir des extractions successives sont dépendants du moment où l'extraction est réalisée. La validité des chiffres produits se trouvait par ailleurs affectée par l'équivocité de concept-clés tels celui de « population pénitentiaire » et par des insuffisances méthodologiques concernant le regroupement des codes sous des catégories d'analyse plus large⁶⁰. C'est pour remédier à cette situation que l'INCC a initié en 2004 un projet de recherche visant au premier chef l'élaboration d'un cadre conceptuel répondant aux besoins d'une production régulière et systématique de statistiques pénitentiaires. Le développement du projet suppose que l'on travaille dorénavant à partir d'une copie de la « banque de données en production », contrôlée et stabilisée pour les besoins de la production statistique. Afin de permettre à l'avenir la production routinière des statistiques un système de *datawarehouse* a été développé en collaboration avec la Direction générale des

⁵⁹ Voir pour plus d'informations C. VANNESTE et al., « De la production à l'exploitation statistique: l'intervention scientifique dans tous ses états », in F. VESENTINI (dir.), *Les chiffres du crime en débat. Regards croisés sur la statistique pénale en Belgique (1830-2005)*, Académia-Bruylant, 2005, 193-217.

⁶⁰ Voir à ce propos B. MINE, C. VANNESTE, *op. cit.*, 2011, 175, et E. MAES, « Over de productie van statistische tidsreeksen met betrekking tot de bedrijvigheid binnen de strafrechtsbedeling », in A. RAES, S. THOMAES, S. DE KEULENAER, J.-F. MINET, *Strafrechtelijk beleid. Beleidsvoering: evoluties en uitdagingen.*, Congresboek/Politique criminelle. *Mise en œuvre de la politique: évolutions et défis*, Livre de Congrès, Bruxelles, Service de la politique criminelle, Politea, 2010, 131-143.

Etablissements pénitentiaires et le CTI, sur le modèle de celui mis en place pour la production des statistiques de condamnations. Quatre modules (écrous, population, libérations, évasions) ont été développés et les données disponibles depuis 1980 y ont été progressivement introduites⁶¹.

On ne peut donc que s'étonner du peu de visibilité donné aux résultats de ce projet d'envergure au vu de l'investissement fourni depuis 2004. Comme le signale B. Mine dans le récent rapport de recherche, il reste difficile aujourd'hui d'avoir une vue claire et exhaustive sur l'ensemble des résultats concrets auxquels ont abouti les moyens techniques et humains investis, tout comme il est difficile de savoir quelles sont les perspectives de ce projet⁶². Le *datawarehouse* n'est en tout cas, à notre connaissance, actuellement utilisé que de façon très réduite et en interne à la DGEPI. Le constat interpelle à tout le moins quant à la priorité accordée à une production de statistiques d'une part et quant à l'usage qui est fait, d'autre part, des moyens qui ont été mobilisés, ceci au regard de l'intérêt scientifique et politique incontestable qu'il y aurait à pouvoir bénéficier de statistiques complètes et détaillées et ceci avec un maximum de transparence. Cette question a plus récemment trouvé un écho dans le rapport d'audit effectué par la Cour des comptes et publié en décembre 2011 sous le titre « Mesures de lutte contre la surpopulation carcérale »⁶³. La Cour des comptes y dénonce de façon très explicite l'insuffisance des chiffres disponibles. Elle souligne ainsi que « l'utilisation cohérente des données chiffrées dans le cadre de la préparation et la mise en œuvre de la politique est lacunaire et problématique. Plusieurs statistiques ne sont pas disponibles ou le sont tardivement. (...) Les chiffres ne sont que peu accessibles pour les études scientifiques menées par des externes. Plusieurs questions spécifiques de la Cour des comptes portant sur les données chiffrées de l'application SIDIS-GREFFE de la DG EPI sont également restées sans réponse. Les services qui doivent fournir les statistiques et assurer les traitements statistiques des données sont en sous-effectif »⁶⁴. Tirant ensuite ses conclusions, le rapport recommande au Ministre et au SPF Justice de dégager suffisamment de moyens et de donner la priorité au développement de services statistiques. Il reste à espérer que cet appel venant d'une instance dont l'autorité ne peut être ignorée, soit enfin entendu.

⁶¹ Voir la présentation du projet E. MAES, C. VANNESTE (dir.), *Exploitation scientifique des bases de données pénitentiaires*, sur le site web de l'INCC, <http://incc.fgov.be/>.

⁶² B. MINE, C. VANNESTE, *op. cit.*, 2011, 177.

⁶³ COUR DES COMPTES, *Mesures de lutte contre la surpopulation carcérale*, Rapport de la Cour des comptes à la Chambre des représentants, Bruxelles, décembre 2011, 181 p., voir site ccrek.be.

⁶⁴ COUR DES COMPTES, *op.cit.*, 2011, p. 44.

3.2.5. Les statistiques des Maisons de justice

La « Maison de Justice » est un concept qui a fait son entrée de façon relativement récente dans le champ de la justice belge. C'est en 1999 en effet que la réorganisation des missions dites « parajudiciaires » s'est concrétisée dans le giron des nouvelles maisons de justice⁶⁵. Des missions auparavant assurées de façon dispersée, par divers services et instances, sont dorénavant prises en charge dans le cadre d'une même structure institutionnelle. Les missions ainsi regroupées sont de trois types. (1) Les missions pénales concernent la probation, la médiation pénale, la libération conditionnelle, la grâce, la défense sociale, les alternatives à la détention préventive, la libération provisoire, la peine de travail⁶⁶, la surveillance électronique⁶⁷, ou encore les diverses requêtes réalisées en vue de congés pénitentiaires ou de permission de sortie. (2) Les missions civiles visent la réalisation d'études sociales dans le cadre de procédures judiciaires et en particulier dans le cadre de la loi sur la protection de la jeunesse. (3) Enfin, les missions d'aide et d'accueil comprennent d'une part l'accueil social et l'accueil juridique de première ligne et d'autre part l'accueil spécifique destiné aux victimes.

Il est évident que les statistiques produites par les Maisons de Justice, et en particulier celles concernant les missions pénales, intéressent directement le projet de développement d'une statistique criminologique intégrée, dans la mesure où celles-ci sont de nature à procurer des informations portant sur l'exécution de peines et mesures « dans la communauté »⁶⁸.

Née à l'ère de l'informatisation, cette nouvelle structure a bénéficié assez rapidement de l'implantation d'un outil informatique, l'application SIPAR (Système Informatique PARajudicaire), finalisée par la firme Dolmen en 2000, mais dans laquelle des modifications ont été par la suite régulièrement introduites. Une première période d'usage de cette application peut être considérée comme transitoire. Celle-ci se termine le 1^{er} janvier 2005 avec l'entrée en vigueur de la circulaire qui enjoint une utilisation généralisée et exclusive du logiciel SIPAR.

Initialement conçu pour permettre d'assurer le suivi administratif des justiciables, SIPAR s'est vu attribuer rapidement d'autres fonctions: d'appui à la ges-

⁶⁵ Voir pour un examen plus détaillé C. VANNESTE, *op. cit.*, 2005, 210-216; A. JONCKHEERE, « SIPAR, un système informatique emblématique des transformations observables au sein des maisons de justice », Actes du séminaire transatlantique Innovations pénales organisé par D. KAMINSKI et J.-F. CAUCHIE, *Champ Pénal / Penal Field*, mis en ligne le 31 octobre 2007. URL: <http://champ-penal.revues.org/document2943.html>.

⁶⁶ Depuis son existence en 2002.

⁶⁷ Depuis le 1^{er} septembre 2007, suite au transfert vers les Maisons de Justice de cette mission auparavant prise en charge au sein de la Direction générale des Etablissements pénitentiaires.

⁶⁸ Cette expression renvoie à celle utilisée dans le cadre de l'enquête SPACE II réalisée au niveau du Conseil de l'Europe et portant sur les sanctions et mesures appliquées dans la Communauté.

tion, d'instrument de mesure de la charge du travail et enfin de production de données statistiques. Le développement de cet outil a conduit l'INCC, en 2004, à proposer à la Ministre de la Justice de l'époque de développer un projet permanent visant à exploiter, à des fins statistiques et de recherche scientifique, les informations nouvellement enregistrées dans le système. C'est ainsi qu'après une première phase exploratoire visant à identifier les potentialités et limites de l'outil, et correspondant également à une phase de généralisation de l'outil à l'ensemble des Maisons de Justice, l'analyse d'extractions de données a donné lieu à quatre rapports de recherche de l'INCC présentant des données statistiques analysées à des fins d'appui à politique criminelle⁶⁹. Les premiers résultats ont également fait l'objet d'un exercice de mise en perspective avec les données statistiques des parquets en vue d'en examiner les potentialités pour la construction d'un outil d'évaluation de la politique criminelle⁷⁰. Ces résultats de recherche sont par ailleurs de nature à soutenir le travail tant de maintenance des outils informatiques en usage au sein des maisons de justice (validité des données, clarification des champs d'enregistrement, amélioration du manuel d'utilisation de SIPAR, etc.) que de conception de nouveaux outils informatiques (nouveau SIPAR et datawarehouse) en cours au sein de la DG Maisons de Justice⁷¹.

Pour ce qui concerne la diffusion des données statistiques, depuis la création d'un service « data analyse et qualité » en 2008, celle-ci s'effectue de façon routinière dans le rapport d'activité de la Direction générale des Maisons de justice ainsi que dans les rapports annuels « Justice en chiffres » publiés par la SPF Justice. Les séries statistiques qui y sont reproduites restent toutefois encore limitées à des catégories peu détaillées.

⁶⁹ A. JONCKHEERE, C. VANNESTE (dir.), *Recherche relative à l'exploitation scientifique des bases de données existantes au sein des Maisons de justice – SIPAR*, Premier rapport, Institut National de Criminologie et de Criminologie, Département de Criminologie, Collection des rapports et notes de recherche, n° 16, Bruxelles, décembre 2006, 77p; A. JONCKHEERE, C. VANNESTE (dir.), *Recherche relative à l'exploitation scientifique de SIPAR, la base de données des maisons de justice. Analyse de données relatives à l'année 2006*, Institut National de Criminologie et de Criminologie, Département de Criminologie, Collection des rapports et notes de recherche, n° 21, Bruxelles, juillet 2008; D. BURSENS, C. VANNESTE (dir.), *La médiation pénale. Note de recherche dans le cadre de l'exploitation scientifique de SIPAR, la base de données des Maisons de Justice*, Institut National de Criminologie et de Criminologie, Direction opérationnelle de Criminologie, Collection des rapports et notes de recherche, n° 24, 2011; A. JONCKHEERE, *La (mise en) liberté sous conditions: usages et durée d'une mesure alternative à la détention préventive (2005-2009)*, Institut National de Criminologie et de Criminologie, Direction opérationnelle de Criminologie, Collection des rapports et notes de recherche, n° 28, 2012.

⁷⁰ A. JONCKHEERE, C. VANNESTE, « Vers une statistique du secteur parajudiciaire ? Un nouvel outil pour l'évaluation et l'élaboration de la politique criminelle », *Revue de droit pénal et de criminologie*, 2008, n°6, 626-654.

⁷¹ L'INCC est dorénavant associé à ces deux processus.

L'examen approfondi de l'application SIPAR a permis de mettre en évidence quelques limites essentielles au regard de l'objectif d'intégration statistique, encore non résolues actuellement. Ainsi que le relève Benjamin Mine dans le récent rapport de recherche⁷², celles-ci ont trait pour une grande part à la nomenclature utilisée pour enregistrer les infractions. La nomenclature utilisée est en effet une catégorisation très large, qui ne correspond à aucune des nomenclatures utilisées aux autres niveaux du fonctionnement du système pénal, même s'il y est référé dans les instructions et la table de concordance données dans le vade-mecum. Cette catégorisation, trop large et définie de façon imprécise pose ainsi problème tant en termes d'intégration interne, qu'en termes d'intégration horizontale ou verticale.

3.2.6. Statistiques des Tribunaux de l'Application des peines

Au moment où les décideurs politiques envisageaient la création des tribunaux de l'application des peines (TAP), l'INCC a été une première fois sollicité, en mai 2004, pour évaluer la charge de travail de ces futurs tribunaux⁷³. Le mandat a ensuite été étendu en mars 2007 et l'INCC s'est vu confier une mission permanente d'évaluation de la nouvelle loi du 17 mai 2006 dans son ensemble.

Pour réaliser cette mission, l'INCC a travaillé en collaboration avec le CTI et avec un groupe de travail constitué à cet effet, à l'élaboration d'un instrument d'enregistrement propre aux TAP, dénommé SURTAP. Une première analyse des données enregistrées dans le nouveau système a été effectuée après quelques mois de fonctionnement des TAP (février-octobre 2007). Celle-ci a mis en évidence d'importantes lacunes dans les conditions d'enregistrement et a conduit à formuler des propositions de modifications de l'application ensuite concertées avec le groupe de travail. Une nouvelle version de SURTAP – baptisée SURTAP2 – a ainsi été développée et remplace complètement la première depuis décembre 2011⁷⁴. L'examen des données enregistrées est en cours⁷⁵ mais il semble bien que les conditions ne soient pas encore actuellement réunies pour permettre la production de statistiques valides et fiables, que ce soit en raison d'encodages lacunaires où de déficiences encore présentes au niveau de l'outil informatique.

⁷² B. MINE, C. VANNESTE (dir.), *op. cit.*, 2011, 177-183.

⁷³ E. MAES, *Proeve van werklasmeting van de toekomstige strafuitvoeringsrechtbanken. Een simulatie-oefening op basis van data in verband met de strafuitvoeringspraxis tijdens het jaar 2004*, Onderzoeksnota, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie – Hoofdafdeling Criminologie, Brussel, 13 december 2005 (met aanvulling d.d. 19 mei 2006: tabel in bijlage), 10p. + bijlagen.

⁷⁴ Remarquons que les échéances d'introduction de cette nouvelle application ont été à plusieurs reprises reculées, renvoyant à la question des priorités définies par le CTI dans l'organisation de leurs tâches.

⁷⁵ En juillet 2012

Si aucune publication statistique ne permet malheureusement à ce jour d'attester de l'intérêt de cette application, il faut souligner néanmoins que la conception de cet outil – l'un des plus récents – présente l'avantage de considérer d'emblée comme étant importante la question de l'intégration en ayant le souci de mettre en œuvre des éléments permettant une articulation à SIDIS d'une part, et à SIPAR d'autre part. Ainsi l'application SURTAP2 prévoit-elle une série de champs obligatoires pour l'enregistrement de données relatives à la détention, l'enregistrement d'un numéro de détenu et d'un numéro de détention. L'enregistrement de ces numéros d'identification devrait permettre de reprendre (quasi) automatiquement des données relatives à la détention dans la base de données SURTAP⁷⁶.

Le fait majeur à relever à ce jour est cependant l'extrême lenteur du processus: alors que des dispositions étaient prises dès l'entrée en application de la loi pour que des statistiques puissent être rapidement produites, cinq ans plus tard aucune statistique n'est encore disponible pour permettre l'évaluation des nouveaux tribunaux d'application des peines, sans que cela ne semble perturber outre mesure ni les autorités judiciaires, ni les autorités politiques ni les autorités administratives. Les chercheurs en sont ainsi réduits à se référer aux quelques informations enregistrées dans l'application SIDIS/GREFFE pour tenter des évaluations forcément limitées⁷⁷.

3.2.7. Les secteurs en suspens

Dans ce survol des initiatives statistiques que l'on peut situer dans la lignée du projet de déploiement d'une statistique criminologique intégrée, le lecteur aura pu constater que certains secteurs ne sont pas représentés. Ainsi en est-il des statistiques relatives à l'activité liée au stade de l'instruction. Celles-ci devraient en effet très logiquement figurer dans un programme global de développement d'une statistique intégrée. L'existence d'une application informatique, dénommée JIOR, introduite graduellement dans les cabinets des juges d'instruction depuis 1999 devrait par ailleurs en laisser entrevoir la possibilité. A l'heure actuelle, cette application n'a toutefois pas encore fait l'objet des nécessaires adaptations pour répondre aux exigences propres de la production de statistiques exhaustives, valides et fiables.

Les statistiques communiquées annuellement par le *Bureau permanent Statistiques et Mesure de la charge de travail* sont établies par chaque cabinet d'instruc-

⁷⁶ Les données reprises concernent principalement la personne du justiciable (sexe, nationalité, date de naissance, et.) et la détention (date d'arrestation, date d'écrou, date d'admissibilité, date de fin de peine). Voir B. MINE, C. VANNESTE (dir.), *op. cit.*, 2011, 183-184.

⁷⁷ Voir à ce propos E. MAES, C. TANGE, « La libération conditionnelle sous le régime des tribunaux de l'application des peines. Bilan et enjeux émergents d'une première année de fonctionnement (2007) », *Revue de Droit pénal et de Criminologie*, novembre 2011, 929-963.

tion séparément, sans qu'une centralisation et une uniformisation ne soit réalisée. Elles sont donc, à l'heure actuelle, publiées avec d'importantes réserves.

Il en est de même des statistiques d'activité des tribunaux correctionnels, des tribunaux de police, des cours d'appel ou des cours d'assises, dont la production n'a jusqu'à présent pas fait l'objet des nécessaires entreprises de validation, malgré l'existence d'applications informatiques dans ces différents secteurs.

Enfin, la question des informations relatives aux victimes devrait à l'avenir également faire l'objet d'une attention particulière. Ce volet est souvent négligé lorsqu'il est question de statistiques du système pénal. Or en termes d'évaluation de la politique en faveur des victimes, la collecte d'informations statistiques relatives aux victimes concernées par le système est importante. Plusieurs applications informatiques⁷⁸ parmi celles qui ont été évoquées contiennent des champs relatifs aux victimes qui à l'avenir mériteraient d'être davantage investis dans la perspective d'une production statistique pertinente en cette matière.

4. Les principales conditions de faisabilité pour la réalisation d'une intégration verticale de la statistique

Au vu de cet examen des statistiques existantes, trois points d'achoppements peuvent être clairement identifiés par rapport à la réalisation de l'intégration verticale actuellement défailante: l'absence d'un identifiant unique pour les personnes et les affaires, le défaut d'harmonisation des nomenclatures utilisées et la qualité très variable des données actuellement produites dans les différents secteurs. Ce constat a été le point de départ d'un projet de recherche lancé par l'INCC en 2009 et dont le rapport a été rendu public en décembre 2011⁷⁹. Cette recherche s'est donné pour objectif d'examiner les conditions de faisabilité d'une articulation des bases de données statistiques relatives à la justice pénale, sous la forme d'un *Datawarehouse*. Dans sa contribution à cet ouvrage, Benjamin Mine exposera de façon très détaillée l'examen qu'il a réalisé de deux conditions essentielles pour rencontrer l'objectif d'intégration verticale. Je me limiterai donc à les évoquer sommairement dans ma propre contribution.

⁷⁸ Le secteur des Maisons de Justice dispose quant à lui d'une application spécifique (SOSIP) pour ce qui concerne l'aide aux victimes.

⁷⁹ B. MINE, C. VANNESTE (dir.), *op. cit.*, 2011.

4.1. *Un identifiant unique pour les personnes et les affaires*

La première condition concerne les numéros d'identification nécessaires pour le suivi des personnes et des affaires à travers l'ensemble du système pénal. Si la plupart des bases de données sectorielles disposent d'un numéro d'identification des personnes utilisable soit au niveau local, soit au niveau central, il est impossible actuellement de joindre les informations disponibles dans différentes bases de données, ceci en l'absence d'enregistrement d'un même identifiant personnel. Au niveau des personnes, la solution qui se profile est l'enregistrement dans chacune des bases de données du numéro de registre national pour ce qui concerne la population belge et du numéro de l'Office des étrangers – lorsqu'il existe – pour les non nationaux. L'enregistrement de ces numéros pose cependant deux types de difficultés des obstacles juridiques liés à la protection de la vie privée d'une part, et des difficultés d'accès ou d'enregistrement informatique d'autre part. Ces difficultés résolues, il faudrait ensuite que l'inscription soit rendue obligatoire pour que l'on en dispose de façon systématique. Ces questions sont étudiées de façon approfondie dans la contribution de Benjamin Mine.

4.2. *Les problèmes d'articulation et d'harmonisation des nomenclatures*

A chaque niveau de fonctionnement du système de justice pénale, des nomenclatures servent de base au codage des faits et infractions, des décisions ou encore des caractéristiques personnelles. De façon variable selon les cas, une harmonisation interne et horizontale (différents parquets, différentes maisons de justice, différentes prisons ...) est déjà actuellement assurée. Mais l'intégration verticale suppose également que ces nomenclatures soient cohérentes à travers l'ensemble du système pénal, ce qui est actuellement loin d'être le cas. L'objectif d'intégration a généralement été considéré au moment d'opter pour les différentes nomenclatures. Les bases d'une intégration ont donc été posées par la référence à un même système de codification mais ce n'est toutefois pas systématique et les nomenclatures existantes ne sont, par ailleurs, pas satisfaisantes: ainsi peut-on relever dans les codes de prévention, par exemple, des imprécisions dans les définitions ou des recouvrements de catégories que l'on devrait pouvoir résoudre. Quelques pistes de solution sont esquissées dans la contribution de Benjamin Mine.

4.3. *La qualité variable des données*

Enfin, il ne faut pas oublier que la qualité des données enregistrées à chaque niveau et dans chaque secteur du système de justice pénale conditionne la qualité que l'on peut attendre d'une intégration verticale des données. Or le parcours proposé ci-dessus à travers l'ensemble des publications statistiques montre que cette qualité est encore très inégale. Parallèlement au projet d'articulation des données entre elles, il est donc absolument nécessaire d'une part de poursuivre les efforts déjà consentis en remettant l'accent sur les exigences de l'intégration et d'autre part de faire en sorte que les secteurs jusqu'à présent négligés soient progressivement couverts et disposent des moyens adaptés pour produire des données valises et fiables.

5. **Conclusions**

Que retenir principalement de ce parcours temporel à travers les statistiques relatives à la justice pénale ? Les problèmes rencontrés sur ce long chemin vers une « statistique criminelle intégrée » semblent se concentrer autour de quelques facteurs-clés.

Au coeur des retards observés au niveau de la production ou de la publication de statistiques dans différents secteurs (condamnations, jeunesse, tribunaux de l'application des peines, ...), les aléas des processus d'informatisation semblent devoir être d'abord mis en cause. Que ce soit au niveau des choix stratégiques et budgétaires, engageant également dans certains cas des volontés politiques, ou des planifications internes au service ICT, l'établissement clair d'une priorité pour la production statistique semble faire cruellement défaut. A l'ère de l'informatisation, où la production statistique dépend de plus en plus de l'existence d'un outil informatique de qualité, il faudrait encore que l'informatique se mette véritablement à la hauteur des attentes qu'elle engendre.

L'état de la situation dressé au regard de l'objectif de « statistique criminelle intégrée » révèle par ailleurs des écarts significatifs dans les finalités poursuivies par rapport à la perspective initiale. Ainsi en est-il de finalités managériales – de mesure de la charge de travail par exemple – qui prennent dans certains cas le dessus sur les finalités de statistique intégrée, rejetant ainsi à l'arrière-plan la fonction d'appui et d'évaluation de la politique criminelle dont on peut pourtant légitimement espérer qu'elle soit exercée par la statistique.

Enfin, pour surmonter les différents obstacles à la constitution d'une véritable « statistique criminelle intégrée », c'est sans doute une vision globale et centra-

lisée qui fait actuellement gravement défaut⁸⁰. Les moyens investis dans les différents services concernés durant ces dernières décennies ont permis des avancées incontestables. Ils rencontrent toutefois maintenant leurs limites dès lors qu'il s'agit de viser une production statistique intégrant l'exigence de verticalité et transcendant chacun des secteurs considérés séparément. La création d'une instance spécifique de coordination, disposant des moyens adéquats et ayant autorité pour assurer, en étroite concertation avec les instances productrices de données, la production d'une véritable statistique intégrée apparaît à ce stade indispensable. Seule une telle instance serait à même, avec la légitimité nécessaire, de pouvoir résoudre les problèmes en suspens et de remettre sur le devant de la scène une préoccupation globale de production statistique utile à la politique criminelle. Et celle-ci est ô combien nécessaire. Dans les débats publics s'ouvrant de façon récurrente sur des questions touchant à la politique criminelle, le besoin de données statistiques pertinentes et cohérentes se rappelle en effet régulièrement et avec acuité aux décideurs concernés.

⁸⁰ Isabelle Detry propose dans sa contribution une analyse socio-institutionnelle, dans un secteur particulier, qui met particulièrement en évidence les effets dévastateurs d'un manque de coordination.

