

**Les statistiques pénales belges à l'heure de l'informatisation**

*Enjeux et perspectives*



# Les statistiques pénales belges à l'heure de l'informatisation

*Enjeux et perspectives*

*Editeurs :*

CHARLOTTE VANNESTE  
FRÉDÉRIC VÉSENTINI  
JULIE LOUETTE  
BENJAMIN MINE



ACADEMIA PRESS

Academia Press  
Eekhout 2, 9000 Gent  
Tel. 09/233 80 88 Fax 09/233 14 09  
Info@academiapress.be www.academiapress.be

J. Story-Scientia nv Wetenschappelijke Boekhandel  
Sint-Kwintensberg 87, B-9000 Gent  
Tel. 09/225 57 57 Fax 09/233 14 09  
Info@story.be www.story.be

Les statistiques pénales belges à l'heure de l'informatisation – Enjeux et perspectives  
Editeurs : Charlotte Vanneste, Frédéric Vésentini, Julie Louette, Benjamin Mine  
Gent, Academia Press, 2012, iii + 146 pp.

Mise en page : proxessmaes.be

ISBN 978-90-382-2001-7  
D/2012/4804/150  
NUR 740  
U 1877

*Aucune reproduction de cet ouvrage, par impression, photocopie, microfilm ou par quelque procédé que ce soit, ne peut être effectuée sans l'autorisation écrite et préalable de l'éditeur.*

## Table des Matières

<b>Preface</b> .....	1
<i>CHARLOTTE VANNESTE et FRÉDÉRIC VESENTINI</i>	
<b>Vers une statistique criminelle “intégrée” : un si long chemin ...</b> .....	5
<i>CHARLOTTE VANNESTE</i>	
<b>1. Il était une fois ...</b> .....	5
<b>2. La statistique criminelle « intégrée » en ligne de mire</b> .....	10
2.1. Les fondements .....	10
2.2. L'état de la situation par rapport au quadruple objectif d'intégration ..	11
<b>3. Les initiatives statistiques dans le champ de la justice pénale</b> .....	12
3.1. Au niveau policier .....	12
3.2. Au niveau de la Justice .....	16
3.2.1. La statistique des condamnations, suspensions et internements	16
3.2.2. La statistique des parquets des tribunaux correctionnels. ....	19
3.2.3. La statistique des tribunaux de la jeunesse .....	21
3.2.4. Les statistiques pénitentiaires .....	23
3.2.5. Les statistiques des Maisons de justice .....	26
3.2.6. Les statistiques des Tribunaux de l'Application des peines. ....	28
3.2.7. Les secteurs en suspens .....	29
<b>4. Les principales conditions de faisabilité pour la réalisation d'une intégration verticale de la statistique</b> .....	30
4.1. Un identifiant unique pour les personnes et les affaires .....	31
4.2. Les problèmes d'articulation et d'harmonisation des nomenclatures ...	31
4.3. La qualité variable des données .....	32
<b>5. Conclusions</b> .....	32
<b>L'absence d'identifiant unique et d'harmonisation entre les nomenclatures relatives aux infractions : deux obstacles majeurs à la production en Belgique d'une statistique « criminelle » intégrée</b> .....	34
<i>BENJAMIN MINE</i>	
<b>Introduction</b> .....	34
<b>1. L'absence d'identifiant unique</b> .....	36
1.1. Le numéro d'identification du Registre national .....	37
1.2. Le numéro de dossier et le numéro d'identification de l'Office des Etrangers .....	38

1.3. L'aspect juridique : privacy .....	41
1.3.1. La position de la Commission de la protection de la vie privée dans le cadre du projet "Phénix" .....	43
1.3.2. La position de la Commission de la protection de la vie privée dans le cadre du projet "eHealth" .....	47
1.3.3. Discussion .....	49
1.3.4. Mesures de sécurisation et de pseudonymisation des données ..	52
1.4. L'aspect technique ou l'effectivité de l'enregistrement du numéro de Registre national .....	54
2. <i>L'absence d'harmonisation des nomenclatures</i> .....	62
2.1. Comparaison entre la liste des codes de prévention des parquets correctionnels et la nomenclature du Service de la politique criminelle .	62
2.2. La nomenclature « Rabaey » .....	69
<i>Conclusions</i> .....	75
<b>Navigation à vue dans le secteur de la protection de la jeunesse</b> .....	79
<i>ISABELLE DETRY</i>	
1. <i>Introduction</i> .....	79
2. <i>Trop de capitaines à bord</i> .....	80
3. <i>Absence de tour de contrôle</i> .....	82
4. <i>Exploitation utile des données</i> .....	83
5. <i>Conclusions</i> .....	85
<b>« Quetelet.net » ou la nécessaire diffusion critique des données pénales</b> .....	87
<i>JULIE LOUETTE, ANNE-FRANCE BROGNEAUX, VIRGINIE DETIENNE et FRÉDÉRIC VESENTINI</i>	
1. <i>Les statistiques pénales dans la construction des savoirs sur la société</i> ....	89
2. <i>La « critique historique » au secours des sciences sociales</i> .....	92
3. <i>Les chiffres dans le débat public ou les enjeux de la diffusion</i> .....	93
4. <i>« Quetelet.net », un outil de sauvegarde et de diffusion critique des statistiques pénales belges</i> .....	96
4.1. Des statistiques riches et variées .....	96
4.2. Du tableau original à la base de données .....	97
4.3. De la base de données à l'utilisateur .....	101
4.4. Un retour à la source .....	107
4.5. Les commentaires critiques .....	109
5. <i>Perspectives</i> .....	110

<b>Aux Pays-Bas : des bases de données policières et judiciaires a un datawarehouse centre sur l’auteur</b> .....	111
<i>SUNIL CHOENNI et RONALD MEIJER</i>	
<b>1. Introduction</b> .....	111
<b>2. Bases de données policières et judiciaires</b> .....	114
2.1. Le système pénal néerlandais .....	114
2.2. Bases de données .....	116
2.2.1. HKS .....	117
2.2.2. OMDATA .....	117
2.2.3. OBJD .....	118
<b>3. Un datawarehouse centré sur l’auteur</b> .....	119
3.1. Datawarehouse : approche et résultats .....	120
3.1.1. Explication de l’approche à l’aide d’un exemple .....	120
3.1.2. Résultats de l’approche .....	123
3.2. Architecture .....	123
3.3. Application : un datamart sur la narcocriminalité .....	125
<b>4. Conclusions</b> .....	127
<b>Production et diffusion des statistiques pénales en suisse</b> .....	128
<i>STEVE VAUCHER et DANIEL FINK</i>	
<b>1. La production des statistiques</b> .....	130
1.1. Transmission des données brutes .....	130
1.2. Données saisies .....	130
1.3. Le fonctionnement de l’identifiant .....	131
1.4. La protection des données .....	132
1.5. Harmonisation des nomenclatures .....	132
1.6. Assise institutionnelle des bases de données .....	132
1.7. Principes de base de l’analyse des données .....	133
<b>2. La diffusion des statistiques</b> .....	134
2.1. Le contenu de la diffusion .....	134
2.2. Les instruments .....	135
2.3. Les produits de l’OFS .....	135
<b>Propos conclusifs</b> .....	137
<i>BRUNO AUBUSSON DE CAVARLAY</i>	





## PREFACE

CHARLOTTE VANNESTE ET FRÉDÉRIC VESENTINI

Dans un récent rapport de l'OCDE, William Lehr (Massachusetts Institute of Technology)<sup>1</sup> met en évidence combien les institutions en charge des statistiques sont actuellement confrontées à de nouveaux défis en terme de production et de diffusion de l'information publique, mais également combien ces défis peuvent être transformés en autant d'opportunités. Selon lui, c'est le modèle de fonctionnement traditionnel de ces institutions qui est bouleversé, avec une mission de communication ramenée au centre des enjeux. Lehr décrit également une seconde transformation, liée cette fois à la temporalité du processus statistique traditionnel, en décalage avec les nouvelles attentes, que ce soit en termes de prise de décision ou d'évaluation des politiques publiques. L'auteur de souligner finalement combien l'environnement offert par Internet était à même de permettre de nouvelles pratiques en matière d'utilisation des statistiques publiques, que ce soit par une accessibilité accrue, une alimentation plus souple ou la garantie d'une amélioration continue de la qualité des données.

Les récentes initiatives d'ouverture des données publiques *Open Data* qui fleurissent un peu partout dans le monde, des Etats-Unis à Hong Kong et de l'Irlande à l'Arabie Saoudite, vont très clairement dans ce sens. Elles encouragent les gouvernements à mettre à disposition du plus grand nombre un maximum de données concernant leur territoire. On y trouve pêle-mêle des statistiques démographiques, économiques, sociales, institutionnelles, météorologiques mais aussi, signe des temps, des informations sur la qualité de l'air ou l'état du trafic routier. Pour l'heure, l'initiative est néanmoins plus ou moins investie selon les pays. La Belgique n'est, pour sûr, pas dans le peloton de tête eu égard au nombre de données à disposition. Mais plus que la quantité d'information, c'est peut-être leur utilisabilité qu'il s'agit d'évaluer. Des efforts ont à cet égard été réalisés dans certains pays qui ont mis en place des outils dédiés à l'exploration et la mise en forme des données. Relevons le cas de la France et du logiciel *Data Publica*<sup>2</sup> qui permet, par exemple, de cartographier les données ou de la Suède et du logiciel *PC-Axis*<sup>3</sup>, de plus en plus utilisé par les instituts statistiques en Europe.

Sans remettre en question les fondements de ces initiatives, ces efforts de mise à disposition ne suffisent toutefois pas à occulter l'absence complète d'infor-

---

<sup>1</sup> W. Lehr, "Measuring the Internet : The Data Challenge", *OECD Digital Economy Papers*, 2012, No. 194, OECD Publishing ([www.oecd-library.org](http://www.oecd-library.org), consulté le 30 août 2012).

<sup>2</sup> <http://www.data-publica.com/> (consulté le 19 juillet 2012).

<sup>3</sup> <http://www.scb.se/pc-axis> (consulté le 19 juillet 2012).

mations critiques sur la production des données. Or, il s'agit là d'un élément essentiel de l'évaluation de la qualité de l'information, sans compter que, paradoxalement peut-être, de nombreuses expériences d'informatisation de l'administration et de la production statistique ont complexifié encore davantage les processus de production. Ainsi dans le champ des données belges relatives à la justice pénale, l'informatisation du processus de production statistique n'a pas permis pour autant de couvrir l'ensemble du champ des besoins statistiques, ni de rencontrer les impératifs de fiabilité, d'exhaustivité et de validité d'une statistique qui de surcroît se devrait « intégrée ». Au contraire, les difficultés de l'informatisation ont entraîné dans leur sillage nombre de problèmes nouveaux sur le plan de la production statistique. L'utilisation de logiciels différents et non compatibles dans les divers secteurs concernés, la prédominance de finalités administratives auxquelles ne sont accolées que secondairement les finalités statistiques, ou encore le caractère volatile de données non stabilisées produites par des systèmes en production sont autant de problématiques nouvelles affectant la production de données statistiques.

En outre, concernant les statistiques pénales, l'ouverture des données prend une dimension toute particulière au vu de l'importance que recouvre, dans le débat démocratique, la question de la criminalité et de son traitement social. Mais pour que cette ouverture soit profitable, il reste un énorme travail à accomplir, tant sur la production des données que sur leur modalité de diffusion. La production de statistiques criminologiques adéquates constitue un premier enjeu fondamental. Une bonne statistique doit en effet permettre à ceux qui sont responsables du fonctionnement d'institutions sociales d'accomplir convenablement leur tâche et d'en rendre compte. Une fonction particulièrement importante dans une démocratie est en effet celle « d'accountability » qui renvoie au devoir incombant aux instances publiques de rendre des comptes et de justifier l'exercice des tâches qui leur sont confiées. La statistique doit y jouer un rôle essentiel. Elle doit également apporter un éclairage sur le fonctionnement de l'appareil de justice et en permettre ainsi l'évaluation : « grâce à cette transparence, le fonctionnement effectif du droit doit pouvoir être mis à l'épreuve de ses propres intentions de principe »<sup>4</sup>. Pourtant même si des avancées essentielles ont été réalisées en Belgique ces dernières années, des lacunes importantes doivent encore être comblées sur le plan de la production, en particulier au niveau de l'intégration des différentes données existantes. Le projet actuel d'intégration des différentes bases de données existantes vise tout particulièrement la dimension d'intégration verticale, entre les différentes phases

---

<sup>4</sup> BRUGGEMAN W., DE SMEDT C., HENDRICKX A., HOUCHON G., HOTTIAUX A.-M., SCHOTSMANS M., VAN KERKVOORDE, VANNESTE C., Vers une statistique criminologique – Projet de statistiques “criminelles” intégrées, Ministère de l'Intérieur, Ministère de la Justice, 1987, p. 23.

du fonctionnement du système pénale, qui est à présent encore totalement défailante. La diffusion de ces données constitue le second enjeu : d'une part, en livrant une information critique et pondérée au plus grand nombre et d'autre part, en rendant possible un débat contradictoire qui suppose l'existence d'éléments de référence communs aux divers acteurs. L'enjeu de la diffusion est par conséquent d'organiser la transition d'une statistique de gouvernement à une statistique publique. Il s'agit en d'autres termes de rendre aisément accessible d'immenses corpus statistiques, tout en offrant une expertise scientifique et critique quant à la portée et la signification des chiffres.

L'histoire de cet ouvrage rencontre l'histoire de deux projets de recherche qui tout en ayant des objets bien spécifiques et distincts connaissent des intersections multiples et des enjeux communs évidents. Le premier est le projet « Instap », succédant au projet « Quetelet.net », initié par un partenariat universitaire et financé par la Politique scientifique. Son objet est la création d'un outil de numérisation et de diffusion des statistiques pénales belges existantes. Le second est un projet de recherche développé par l'Institut National de Criminalistique et de Criminologie suite à la demande formulée par le Ministre Jo Vandeurzen, en fin 2008, de travailler au développement d'un *datawarehouse* global pour la justice pénale qui permettrait d'articuler entre elles les informations enregistrées dans les différentes banques de données. C'est le démarrage de ces deux projets, axé l'un sur la diffusion des statistiques, l'autre sur leur production, qui a créé l'occasion d'organiser en mai 2009 un colloque international s'adressant en particulier à tous les acteurs belges concernés<sup>5</sup>. L'ouvrage est ainsi constitué des contributions des experts étrangers présents à ce colloque ainsi que des contributions relatives aux deux projets de recherche et qui à l'heure de clôturer cette édition ont tous deux abouti à des résultats.

L'ouvrage présente ainsi sept contributions apportant chacune à leur manière un éclairage sur les statistiques pénales, leurs enjeux de production et de diffusion. La première est celle de **Charlotte Vanneste**, maître de recherches à l'Institut national de criminalistique et de criminologie (INCC), un établissement scientifique de l'Etat dont l'expertise est mobilisée tant au niveau de la production que de l'exploitation des données. Elle y décrit comment on tente en Belgique, et cela depuis plus de vingt-cinq ans, de répondre aux enjeux d'une statistique criminelle intégrée, avec plus ou moins de succès. **Benjamin Mine**, également chercheur à l'INCC, rentre ensuite dans le débat technique en étudiant deux problèmes majeurs qui entravent les possibilités d'articulation des bases de données du système d'administration de la justice pénale : l'absence d'iden-

---

<sup>5</sup> Colloque international, *La production et la diffusion des statistiques pénales en mutation*, organisé par l'Institut National de Criminalistique et de Criminologie (INCC), le Centre d'Histoire du CHDJ droit et de la justice (CHDJ, UCL), la Cellule interdisciplinaire de Technology assessment (CITA, FUNDP), Maison des parlementaires, Bruxelles, 6 mai 2009.

tifiant unique et l'absence d'harmonisation des nomenclatures d'infractions. **Isabelle Detry**, toujours du même institut, propose quant à elle une analyse socio-institutionnelle de l'informatisation des services et de son impact sur l'existence et la qualité des données statistiques, en étudiant plus précisément le domaine de la protection de la jeunesse. Vient enfin, pour clôturer l'état de la situation en Belgique, une contribution collective émanant du milieu universitaire et rédigée par **Julie Louette** (Université catholique de Louvain), **Anne-France Brognaux** (Facultés universitaires de Namur), **Virginie Detienne** (Agence de stimulation économique) et **Frédéric Vesentini** (Centre de recherche sociologique sur le droit et les institutions pénales). Cet article aborde cette fois la diffusion des données et présente les résultats de projets de recherche fédéraux visant à construire une application dédiée à la diffusion critique des données statistiques : [Quetelet.net](http://Quetelet.net).

Les deux articles suivants s'offrent ensuite comme des contre-points en présentant ce qui se fait à l'étranger, dans deux pays réputés pour la qualité de leur production statistique : les Pays-Bas et la Suisse. Le texte de **Sunil Choenni** et de **Ronald Meijer** du Centre de recherche et de documentation scientifique du ministère de la Justice (WODC) expose comment aux Pays-Bas, en utilisant un datawarehouse centré sur l'auteur, il est techniquement possible de travailler sur différentes bases de données afin d'obtenir des informations sur l'ensemble de la chaîne pénale. **Steve Vaucher** et **Daniel Fink** de l'Office fédérale de la statistique (OFS) nous emmènent ensuite dans l'univers institutionnel fédéral suisse en évoquant à la fois la question des enjeux de la production et de la diffusion des données.

Les mots de la fin sont laissés à **Bruno Aubusson**, directeur de recherches du CNRS au Centre de recherche sociologique sur le droit et les institutions pénales, qui lors du colloque de mai 2009 a, en guise de conclusions, resitué le débat plus largement en réintroduisant une perspective de plus longue durée et, au passage, en évoquant la situation française.

# 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 communs<sup>1</sup>. 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.

---

<sup>1</sup> 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 justice<sup>2</sup>, 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 statistiques<sup>3</sup>. 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 2000<sup>4</sup>, 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 décevante<sup>5</sup>. 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 fournies<sup>6</sup>. Le

<sup>2</sup> Le secrétariat général à l'époque.

<sup>3</sup> Voir point 3.2.2.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Voir La Libre, 8 mars 2007.

contrat est alors rompu par le gouvernement fédéral, avec une demande de dédommagement adressée à la firme Unisys<sup>7</sup> 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 importante<sup>8</sup>. 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'élans 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 travail<sup>9</sup> 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

<sup>7</sup> L'on parle d'un dédommagement demandé de 28 millions d'euros.

<sup>8</sup> 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 constaté 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.

<sup>9</sup> 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 » politique<sup>10</sup>. 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 »<sup>11</sup>. 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.

<sup>10</sup> 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»? ».

<sup>11</sup> 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 mesures<sup>12</sup>, l'équipe de recherche donne corps au projet de *statistique intégrée* en définissant quatre niveaux d'intégration souhaités<sup>13</sup>.

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 des 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.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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 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 morphologiques<sup>14</sup>, 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-

---

<sup>14</sup> 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'achoppement 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)"<sup>15</sup>, le travail est

---

<sup>15</sup> 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](http://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 base<sup>16</sup>, d'autres variables devant faire l'objet ultérieurement d'une « deuxième saisie » plus approfondie<sup>17</sup>. 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 différents<sup>18</sup>. Avec la réforme des polices, l'on a assisté à la mise en œuvre progressive de la *Banque de données nationale générale (BNG)*<sup>19</sup> prescrite par la loi sur la fonction de police, 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 ISLP<sup>20</sup>, 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 de données statistiques<sup>21</sup>.

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

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> Voir note supra, *Rapport 1994-1995*, 16.

<sup>18</sup> 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](http://www.poldoc.be), début décembre 2003.

<sup>19</sup> Prévue par l'article 44 de la loi du 5 août 1993 sur la fonction de police.

<sup>20</sup> Instrument de saisie des polices locales.

<sup>21</sup> 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*<sup>22</sup>, 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 fédérale<sup>23</sup>, 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 plainte<sup>24</sup>. 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

<sup>22</sup> M.-F. AEBI, B. AUBUSSON DE CAVARLAY, G. BARCLAY, B. GRUSZCZYŃSKA, S. HARRENDORF, M. HEISKANEN, V. HYSI, V. JACQUIER, J.-M. JEHLE, M. KILLIAS, O. SHOSTKO, P. SMIT, R. THORISDOTTIR, *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics*, 4<sup>th</sup> édition, WODC, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2010.

<sup>23</sup> B. VANBRABANT, *Délinquance juvénile dans la Région de Bruxelles-Capitale*, Analyste stratégique, police fédérale déconcentrée de Bruxelles, novembre 2009

<sup>24</sup> 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*<sup>25</sup>.

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 notamment<sup>26</sup>. 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 un « 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 2004<sup>27</sup>. 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 BNG<sup>28</sup>. Le pourcentage d'exhaustivité des dernières années était ainsi évalué à 96% et les délais d'adaptation progressivement plus courts<sup>29</sup>. 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.

<sup>25</sup> Dans le cadre de ma fonction de correspondant national pour la Belgique.

<sup>26</sup> 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 Criminalistique et de Criminologie, Collection des rapports et notes de recherche n°25, 2011, 152-155.

<sup>27</sup> Voir les Rapports annuels de 2005, 2006-2007, et 2008,

<sup>28</sup> Comité P., *Rapport annuel 2006-2007*, 132-136, cité in B. MINE, C. VANNESTE (dir.), *op. cit.*, 2011, 152-155.

<sup>29</sup> 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, Académia-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 statistique<sup>30</sup>, 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 1993<sup>31</sup>. 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 disponible<sup>32</sup>.

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

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> 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](http://www.just.fgov.be)).

<sup>32</sup> 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 300.000<sup>33</sup>. 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 SPC<sup>34</sup>.

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 circulaire<sup>35</sup> et clairement liée à une déficience qui perdure au niveau des outils informatiques induit ainsi à la fois

<sup>33</sup> Selon les estimations fournies par Vincent Cambier, en charge de la direction du Casier judiciaire.

<sup>34</sup> Voir M. WILLEMS, *op. cit.*, 2007, 10.

<sup>35</sup> 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 ».

un surcroît de travail énorme, à l'origine du retard important, et une multiplication des risques d'erreurs avec pour résultat une moindre fiabilité du résultat final<sup>36</sup>.

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 passage<sup>37</sup>.

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 Willems<sup>38</sup>, 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 enregistrés par les greffes des tribunaux correctionnels et le défaut 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

<sup>36</sup> M. WILLEMS, *op.cit.*, 2007, 13 ; voir également M. WILLEMS et W. DE PAUW, *op. cit.*, 2005.

<sup>37</sup> B. MINE, C. VANNESTE (dir.), *op. cit.*, 2011, 172.

<sup>38</sup> M. WILLEMS, *op.cit.*, 2007, 5-6.

n'est toutefois, à notre connaissance, réservé à l'heure actuelle qu'à un petit nombre d'utilisateurs.

### 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 parquets<sup>39</sup>. 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 enregistrements<sup>40</sup>. 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 généraux<sup>41</sup>. 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 simplifiés<sup>42</sup>.

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 exem-

<sup>39</sup> 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.

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> COLLÈGE DES PROCUREURS GÉNÉRAUX, ANALYSTES STATISTIQUES, *Statistiques du Ministère public*..http://www.om-mp.be/sa/start/f/home.html.

<sup>42</sup> Sans que la raison en soit connue, cette publication a depuis été retirée du site.

ple 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 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 matière<sup>43</sup>. La démarche mériterait d'être effectuée. Malgré cette limite, des statistiques en fonction de l'unité de compte « personnes » pourraient néanmoins être utilement produites<sup>44</sup>. 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 compte « 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 arrondisse-

<sup>43</sup> Voir à ce propos la contribution de B. MINE., dans cet ouvrage et particulièrement le point 1.3.3.

<sup>44</sup> 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.

ment les affaires transmises d'un parquet à l'autre pour des raisons de compétence<sup>45</sup>. 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 intégration 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 verticale<sup>46</sup>.

### 3.2.3. La statistique 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 matière<sup>47</sup>. 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 CTI<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> Il s'agit des procès-verbaux dits « pour disposition ».

<sup>46</sup> 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.

<sup>47</sup> 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.

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 2010<sup>49</sup>. 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 comptage<sup>50</sup>. 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 analystes<sup>51</sup>.

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 2010<sup>52</sup>. 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 instruc-

<sup>48</sup> Pour une première présentation du projet voir C. VANNESTE C. *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 KEIRSBLICK (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.

<sup>49</sup> 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.

<sup>50</sup> 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.

<sup>51</sup> Les totaux calculés pour la Belgique comportent en effet une part non négligeable d'affaires comptabilisées deux fois.

<sup>52</sup> I. DETRY, E. GOEDSEELS, C. VANNESTE, « Les chiffres des parquets de la jeunesse au grand jour », in F. GAZAN, C. DE CRAIM, E. TRAETS (eds.), *Jeugd delinquentie : op zoek naar passende antwoorden, Delinquance juvénile : à la recherche de réponses adaptées*, Maklu, 2010, 41-67 ; SPF Justice, *Justice en chiffres 2010*, 46-53.

tions 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 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 pénale<sup>53</sup>.

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

<sup>53</sup> 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-jnswerk*, 2002, nr. 4 (juli-augustus), 340-350 ; S. DELTENRE, E. MAES, « Effectmeting van enkele mogelijke wetwijzigingen op het vlak van de voorlopige hechtenis », *Panopticon, Tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzjnswerk*, 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.

application et introduit quelques adaptations relativement limitées<sup>54</sup>. La dernière phase dans ce processus est l'introduction en 2001-2002, d'une nouvelle 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 pertinentes<sup>55</sup>. 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 larges<sup>56</sup>. 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

<sup>54</sup> Notamment au niveau des codes d'infractions.

<sup>55</sup> 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.

<sup>56</sup> 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.



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 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 introduites<sup>57</sup>.

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 projet<sup>58</sup>. 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 »<sup>59</sup>. 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 »<sup>60</sup>. 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.

<sup>57</sup> 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/>.

<sup>58</sup> B. MINE, C. VANNESTE, *op. cit.*, 2011, 177.

<sup>59</sup> 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](http://ccrek.be).

<sup>60</sup> 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 justice<sup>61</sup>. 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 travail<sup>62</sup>, la surveillance électronique<sup>63</sup>, 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 »<sup>64</sup>.

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<sup>er</sup> 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-

<sup>61</sup> Voir pour un examen plus détaillé C. VANNESTE et al., *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://champpenal.revues.org/document2943.html>.

<sup>62</sup> Depuis son existence en 2002.

<sup>63</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> 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.

<sup>64</sup> 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 la politique criminelle<sup>65</sup>. 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 criminelle<sup>66</sup>. 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 Justice<sup>67</sup>.

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.

<sup>65</sup> 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.

<sup>66</sup> 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.

<sup>67</sup> 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 recherche<sup>68</sup>, 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. Les 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 tribunaux<sup>69</sup>. 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 2011<sup>70</sup>. L'examen des données enregistrées est en cours<sup>71</sup> 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

<sup>68</sup> B. MINE, C. VANNESTE (dir.), *op. cit.*, 2011, 177-183.

<sup>69</sup> 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.

<sup>70</sup> 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 ses tâches.

<sup>71</sup> En juillet 2012

raison d'encodages lacunaires où de déficiences encore présentes au niveau de l'outil informatique.

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 SURTAP<sup>72</sup>.

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 limitées<sup>73</sup>.

### 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.

<sup>72</sup> 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.

<sup>73</sup> 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.

Les statistiques communiquées annuellement par le *Bureau permanent Statistiques et Mesure de la charge de travail* sont établies par chaque cabinet d'instruction 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 informatiques<sup>74</sup> 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'achoppement 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 2011<sup>75</sup>. 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.

---

<sup>74</sup> Le secteur des Maisons de Justice dispose quant à lui d'une application spécifique (SOSIP) pour ce qui concerne l'aide aux victimes.

<sup>75</sup> 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 valides 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'heure 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 défaut<sup>76</sup>. 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.

---

<sup>76</sup> 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.

**L'ABSENCE D'IDENTIFIANT UNIQUE ET  
D'HARMONISATION ENTRE LES  
NOMENCLATURES RELATIVES AUX INFRACTIONS :  
DEUX OBSTACLES MAJEURS À LA PRODUCTION EN  
BELGIQUE D'UNE STATISTIQUE « CRIMINELLE »  
INTÉGRÉE**

BENJAMIN MINE

*Chercheur – Direction Opérationnelle Criminologie – Institut National de  
Criminalistique et de Criminologie*

## **Introduction<sup>1</sup>**

A chacune des phases du processus d'administration de la justice pénale correspond au moins une application informatique qui permet d'enregistrer une multiplicité d'informations. Aussi surprenant que cela puisse paraître, il n'est actuellement pas possible en Belgique, hormis quelques exceptions, de relier entre elles les informations contenues dans les différentes bases de données du système d'administration de la justice pénale. Trois principaux problèmes entravent leur articulation : l'absence d'enregistrement (systématique) d'un seul et même identifiant, la qualité variable des données enregistrées dans les applications informatiques et, enfin, la diversité des nomenclatures utilisées.

Dans le cadre de projets de recherche exploitant les bases de données du système d'administration de la justice pénale, ces lacunes ne sont pas sans impact sur les potentialités de leur traitement à des fins scientifique, historique ou statistique. En effet, il n'est pas envisageable à l'heure actuelle d'analyser ni de mesurer avec fiabilité les flux d'informations qui traversent l'ensemble du système d'administration de la justice pénale « en prenant en considération l'arti-

---

<sup>1</sup> La présente contribution est tirée du rapport d'une recherche qui a été financée par le SPF Politique Scientifique et l'I.N.C.C du 1<sup>er</sup> octobre 2008 au 31 décembre 2011, laquelle a été réalisée sous la direction de C. Vanneste au sein de la Direction Opérationnelle Criminologie de l'Institut National de Criminalistique et de Criminologie (I.N.C.C.). L'objet de cette recherche était de procéder à une étude exploratoire portant sur les conditions de faisabilité d'une articulation des bases de données du système d'administration de la justice pénale via le développement d'un "datawarehouse". 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, Bruxelles, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie, Décembre 2011, 220 p.

culatation entre elles des différentes unités de compte (faits, affaires, décisions, personnes) »<sup>2</sup>. Une telle analyse contribuerait pourtant à accroître la transparence, et par conséquent, la compréhension du fonctionnement du système d'administration de la justice pénale en vue « d'évaluer plus correctement les performances du système, que ce soit dans une stricte perspective de gestion plus efficace ou dans un but plus large de politique criminelle »<sup>3</sup>. Il serait ainsi par exemple possible d'apprécier l'impact de certaines politiques criminelles au niveau des pratiques du système d'administration de la justice pénale. En somme, il s'agirait d'œuvrer à la recherche d'un équilibre entre un fonctionnement efficace de l'administration publique et les intérêts des administrés en se dotant d'une statistique "criminelle" intégrée qui permette d'interroger ce qui est administré à savoir la justice et comment elle est administrée.

Nous proposons d'examiner dans le cadre de cette contribution deux des trois obstacles majeurs qui empêchent actuellement de concrétiser l'articulation entre elles des différentes bases de données. Nous traiterons tout d'abord la question de l'identifiant unique en abordant successivement les problèmes qui se posent aux niveaux juridique (c'est-à-dire au regard principalement de la législation relative à la protection de la vie privée) et technique (c'est-à-dire au niveau de l'enregistrement informatique). Nous examinerons, ensuite, dans un second temps, la question du manque d'harmonisation entre les différentes nomenclatures utilisées dans le système d'administration de la justice pénale, plus particulièrement au niveau des nomenclatures relatives à la codification des faits et des infractions<sup>4</sup>.

Nos développements s'appuieront sur un examen de la littérature existante (articles et ouvrages scientifiques, rapports de recherche, publications statistiques, etc.) et de la documentation grise à laquelle nous avons pu accéder (rapports annuels, documentation interne, notes produites par les acteurs, etc.), lequel a été complété par des informations collectées au cours d'entretiens réalisés auprès de personnes relevant d'instances diverses telles que la Direction générale des établissements pénitentiaires (DG EPI), la Direction générale des maisons de justice (DG MJ), la Direction Application du service d'encadrement ICT/CTI du SPF Justice, le Centre national de surveillance électronique (CNSE), la Commission de modernisation de l'ordre judiciaire (CMOJ), le Bureau permanent statistiques et mesure de la charge de travail (BPSM), le Collège des procureurs généraux, la Commission nationale de la nomenclature ou encore le Service de la politique criminelle (SPC).

<sup>2</sup> M. BEUKEN, *Politique criminelle et statistique criminologique intégrée*, Ministère de la fonction publique (I.F.A.) – Ministère de la Justice (S.P.C.), Mémoire de stage, 1998, 54.

<sup>3</sup> *Ibidem.*, 31.

<sup>4</sup> Pour un aperçu non exhaustif de la qualité variable des données enregistrées, nous renvoyons le lecteur au rapport final de la recherche, B. MINE, C. VANNESTE (dir.), *op. cit.*, 148-182.

## 1. L'absence d'identifiant unique

Il existe bien dans la plupart des bases de données un numéro d'identification (des personnes et/ou des affaires) utilisable soit au niveau local, soit au niveau central (par exemple, le numéro de procès-verbal au niveau de la police, le numéro de notice au niveau des parquets correctionnels, le numéro JIOR des juges d'instruction, le numéro de détenu au niveau des établissements pénitentiaires, etc.) mais l'existence d'un identifiant unique commun fait encore défaut.

Au début des années 2000, le projet "Phénix"<sup>5</sup> entendait pallier cette lacune en attribuant un numéro de rôle national à chaque nouvelle affaire créée<sup>6</sup> et ce, « quel que soit le type d'affaire ou la juridiction (ou parquet) devant laquelle (ou le quel) l'affaire est créée »<sup>7</sup>. Il s'agissait d'un numéro séquentiel unique qui *in fine* devait permettre « l'identification de la cause au niveau de la juridiction, de sa nature et de son numéro d'ordre d'introduction »<sup>8</sup>. Cependant, ce numéro de rôle national ne permet pas d'identifier ni de mettre en correspondance de manière univoque les affaires qui concernent une même personne au sein des bases de données relatives aux différentes phases du système d'administration de la justice pénale. Réenvisager aujourd'hui l'instauration d'un rôle national pour chaque nouvelle affaire créée – en s'appuyant sur le travail réalisé dans le cadre du projet "Phénix" – requerrait à tout le moins une définition préalable de ce qu'il y a lieu d'entendre par "affaire" à travers l'ensemble du système d'administration de la justice pénale mais surtout une réflexion quant à un éventuel couplage avec un identifiant unique pour les justiciables.

Le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques pour ce qui concerne la population belge et le numéro d'identification de l'Office des étrangers – lorsqu'il existe – pour les non nationaux sont régulièrement mis en avant en vue de solutionner l'absence au niveau judiciaire d'un identifiant unique pour les personnes. Cependant, l'enregistrement d'un tel numéro d'identification pose *a priori* deux types de difficultés : des difficultés techniques d'une part ; et d'autre part, des obstacles juridiques en raison des questions qui se posent en matière de vie privée.

<sup>5</sup> Le système d'information "Phénix" avait pour finalité « la communication interne et externe requise par le fonctionnement de la justice, la gestion et la conservation des dossiers judiciaires, l'instauration d'un rôle national, la constitution d'une banque de données de jurisprudence, l'élaboration de statistiques et l'aide à la gestion et l'administration des institutions judiciaires ». Loi du 10 août 2005 instituant le système d'information Phénix, art. 2.

<sup>6</sup> Loi du 1<sup>er</sup> septembre 2005 instituant le système d'information Phénix, art. 6.

<sup>7</sup> I. VEROUGSTRAETE, « Présentation générale du système phénix, entre projet et réalité », in B. COLSON et al., *Phénix – Les tribunaux à l'ère électronique*, Cahiers du CRID, n°29, Bruxelles, Bruylant, 2007, 30.

<sup>8</sup> *Doc. Parl.*, Ch., sess. ord. 2004-2005, n° 1701/001, 46.

Avant d'examiner plus en avant ces deux types de difficultés et de donner à titre indicatif un aperçu de la régularité avec laquelle le numéro de Registre national est enregistré dans les différentes bases de données du système d'administration de la justice pénale, une brève présentation du numéro d'identification du Registre national des personnes physiques et du numéro d'identification de l'Office des étrangers s'impose.

### 1.1. *Le numéro d'identification du Registre national*

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, un numéro d'identification est attribué à chaque personne lors de la première inscription de celle-ci au Registre national<sup>9</sup>. Ce numéro d'identification se compose de onze chiffres. Les six premiers représentent la date de naissance<sup>10</sup> (ou dans certains cas l'année de naissance<sup>11</sup>). Les trois suivants forment le numéro d'ordre et, enfin, les deux derniers chiffres constituent le nombre de contrôle<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Plus précisément, selon l'article 2 de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, « sont inscrites au Registre national : 1° les personnes inscrites aux registres de population ou aux registres des étrangers tenus dans les communes ; 2° les personnes inscrites aux registres tenus dans les missions diplomatiques et les postes consulaires belges à l'étranger ; 3° les personnes inscrites au registre d'attente visé à l'article 1er, alinéa 1er, 2°, de la loi du 19 juillet 1991 relative aux (registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour) » c'est-à-dire les étrangers qui se déclarent réfugiés ou qui demandent la reconnaissance de la qualité de réfugié et qui ne sont pas inscrits à un autre titre dans les registres de la population. Lorsqu'un étranger qui s'est déclaré réfugié ou qui a demandé la reconnaissance de la qualité de réfugié est rayé des registres de la population mais continue à séjourner dans la commune, il est inscrit au registre d'attente.

<sup>10</sup> Les deux premiers chiffres indiquent l'année de naissance, les deux suivants, le mois de naissance, et les deux derniers, le jour de naissance. A.R. du 3 avril 1984 relatif à la composition du numéro d'identification des personnes inscrites au Registre national des personnes physiques, art. 2.

<sup>11</sup> L'article 5 de l'arrêté royal du 3 avril 1984 prévoit que « si le jour ou le mois de naissance d'une personne ne sont pas connus ou si les numéros d'ordre pairs ou impairs pour une date de naissance déterminée sont épuisés, la date de naissance est composée comme suit :  
- les deux premiers chiffres indiquent l'année de naissance, les troisième, quatrième, cinquième et sixième chiffres sont représentés par le chiffre zéro ;  
- le numéro d'ordre est constitué par le rang d'inscription de la personne dans l'année de naissance, dans la série paire ou impaire selon le sexe.  
Si les possibilités du numéro d'ordre sont épuisées, lors d'une nouvelle immatriculation, le sixième chiffre de la date de naissance est augmenté d'une unité et la numérotation dans le numéro d'ordre recommence à son début. Si l'année de naissance d'une personne n'est pas connue, les cinq premiers chiffres de la date de naissance sont représentés par le chiffre zéro et le sixième chiffre est un 1 ».

<sup>12</sup> L'article 4 de l'A.R. du 3 avril 1984 définit la procédure pour calculer le nombre de contrôle.

Le numéro d'ordre est constitué par le rang d'inscription de la personne dans le premier groupe de chiffres et varie selon le sexe de la personne<sup>13</sup>. Une personne de sexe féminin se verra ainsi attribuer un numéro d'ordre pair tandis qu'une personne de sexe masculin recevra un numéro d'ordre impair. Pour les personnes nées à partir de l'an 2000, le rang d'inscription est recommencé au début et le chiffre 2 est ajouté devant les neuf chiffres constitués par juxtaposition de la date de naissance et du numéro d'ordre pour le calcul du nombre de contrôle<sup>14</sup>.

Une fois attribué, un numéro d'identification ne peut être réutilisé<sup>15</sup>. Il est annulé si, lors de sa composition, une erreur a été commise au niveau de la date de naissance ou du sexe de son titulaire<sup>16</sup>. En cas d'attribution de deux numéros à une même personne, le numéro d'identification dont le numéro d'ordre est le plus élevé est annulé<sup>17</sup>.

### **1.2. *Le numéro de dossier et le numéro d'identification de l'Office des Etrangers***<sup>18</sup>

Toute personne étrangère qui a signalé aux autorités belges sa présence sur le territoire (ou qui a introduit une demande de visa) se voit attribuer par l'Office des étrangers un numéro de dossier (n° OE) ; anciennement appelé "numéro de Sûreté publique" (ou n° S.P.).

Les personnes étrangères qui se déclarent réfugiées ou qui demandent la reconnaissance de la qualité de réfugié à leur arrivée ainsi que celles qui bénéficient d'un droit de séjour en Belgique reçoivent un numéro d'identification au Registre national. Une personne étrangère qui aurait fait une demande d'asile à son arrivée mais qui, après avoir été déboutée de sa demande d'asile, se retrouve en séjour illégal, conserve son numéro d'identification au Registre national. Par contre, les personnes qui sont en séjour illégal sans avoir introduit une demande d'asile et qui ne sont pas inscrites dans l'un des différents registres (population, étrangers ou attente), mais sont en revanche connues des autorités, se voient attribuées par l'Office des Etrangers non seulement un n° OE mais aussi un numéro d'identification.

---

<sup>13</sup> A.R. du 3 avril 1984, art. 3.

<sup>14</sup> A.R. du 3 avril 1984, art. 3 et 4.

<sup>15</sup> A.R. du 3 avril 1984, art. 6.

<sup>16</sup> A.R. du 3 avril 1984, art. 8.

<sup>17</sup> A.R. du 3 avril 1984, art. 9.

<sup>18</sup> Nous remercions les collaborateurs du Bureau d'étude ainsi que ceux de la Cellule d'appui stratégique de l'Office des Etrangers pour leur aide précieuse dans la collecte des informations reprises ci-dessous.

L'attribution d'un n° OE est donc indépendante de l'attribution ou non d'un numéro d'identification au Registre national ou d'un numéro d'identification de l'Office des Etrangers. Il ne s'agit pas d'un numéro d'identification unique mais bien d'un numéro de dossier, lequel peut concerner plusieurs personnes étrangères. Par exemple, les membres d'une même famille ont le même n° OE. Il existe et/ou a existé des dossiers collectifs dans lesquels une même catégorie de personnes se trouv(ai)ent réunies. Par conséquent, seuls, celles et ceux qui vivent en Belgique sans que les autorités n'en aient connaissance (c'est à dire les personnes dites "clandestines") n'ont ni numéro de dossier ni numéro d'identification<sup>19</sup>.

En l'occurrence, une personne présente clandestinement sur le territoire faisant l'expérience du système d'administration de la justice pénale est censée se voir attribuer un numéro d'identification par l'Office des Etrangers dans la mesure où son existence est connue des autorités. Pour ce faire, il faut bien entendu que les différentes administrations communiquent entre elles. Or, ce n'est pas forcément toujours le cas.

Par exemple, le Casier judiciaire central n'enregistre pas le numéro d'identification de l'Office des Etrangers car il n'y a pas de contact entre le Casier judiciaire central et l'Office des Etrangers pour pouvoir disposer de ce numéro et bien qu'il existe un service chargé spécifiquement de l'identification des détenus au sein de l'Office des Etrangers (« Bureau DID »), les établissements pénitentiaires n'enregistrent le numéro de dossier de l'Office des étrangers ou le numéro d'identification de l'Office des Etrangers que si ceux-ci sont communiqués par l'Office des Etrangers à l'établissement pénitentiaire concerné. S'il ne faut pas négliger les problèmes que posent à ce niveau les alias et les fausses identités, le problème réside d'après nous dans le fait de garantir avant tout la bonne communication entre les différentes administrations pour connaître le numéro d'identification d'une personne ou vérifier l'adéquation entre un numéro d'identification et l'identité de la personne concernée.

Le n° OE se compose de 7 chiffres et débute à l'heure actuelle comme suit : 6.xxx.xxx. D'après le service chargé de l'attribution du n° OE (ou SP), les numéros de dossiers ont été conçus de manière chronologique, il s'agit en quelques sorte d'un numéro de comptabilisation des dossiers relatifs à des personnes étrangères séjournant ou ayant séjourné sur le territoire belge. C'est à dire que le premier dossier a été créé en 1831 sous le n° 1. Ce système a été maintenu jusqu'en 1900 date à laquelle la série 1.600.000 a été interrompue au n° 1.668.399 pour faire place aux dossiers « A ». Cette numérotation alphanumérique a été maintenue jusqu'en juillet 1943 (A.000.001 – A.419.999) pour faire

<sup>19</sup> Il existe au sein de l'Office des Etrangers, une cellule chargée de l'identification des personnes illégales et des personnes en fin de procédure en vue de leur rapatriement ; il s'agit du « Bureau CID ».

place à la série 2.000.000. Autrement dit, les séries 1.700.000, 1.800.000 et 1.900.000 n'ont jamais existé. A l'heure actuelle (c'est-à-dire au 1<sup>er</sup> mars 2011), nous sommes dans la série 6.000.000 et nous serions autour du n° 6.774.000.

Le numéro d'identification de l'Office des Etrangers, au même titre que le numéro d'identification du Registre national, se compose quant à lui de 11 chiffres, lesquels sont précédés du chiffre 6 (par le passé le chiffre 9 était utilisé). Ce numéro suit les mêmes règles de composition que le numéro d'identification du Registre national.

Indépendamment de l'attribution ultérieure d'un numéro d'identification du Registre national, voici un aperçu de l'ensemble des numéros d'identification attribués par l'Office des Etrangers ventilés d'après l'année de leur création.

**Tableau 1:** *Aperçu par année des numéros d'identification attribués par l'Office des Etrangers*

<b>Année d'attribution</b>	<b>Effectifs</b>
Avant 2000	1.126.191
2000	65.686
2001	49.691
2002	66.407
2003	77.740
2004	105.144
2005	176.752
2006	507.383
2007	203.076
2008	196.730
2009	184.847
2010	139.256
2011 (au 23.03.2011)	27.593
<b>Total</b>	<b>2.926.496</b>

Source : Office des Etrangers



### 1.3. *L'aspect juridique : privacy*

Il appartient au Comité sectoriel du Registre national de la Commission de la vie privée d'octroyer l'utilisation du numéro d'identification du Registre national<sup>20</sup>, conformément à l'article 8 de la loi du 8 août 1983, aux seuls autorités, organismes et personnes visés à l'article 5 de cette même loi. Outre l'utilisation de plus en plus étendue du numéro d'identification du Registre national en considération ou non de ce cadre légal, on observe plus particulièrement au sein de l'administration publique une tendance à la mobilisation de ce numéro comme clé d'identification unique. La disparition progressive des identifiants spécifiques (par exemple, en matière de sécurité sociale, de fiscalité ou encore de santé) pose un certain nombre de questions sur le plan de la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel notamment, en raison des risques liés à l'interconnexion de fichiers issus de domaines d'activités distincts. Il ne faut pas perdre de vue que la simple lecture de ce numéro fournit d'emblée deux informations sur la personne concernée : sa date de naissance et son sexe (étant donné que le second groupe de chiffre, le numéro d'ordre, est pair lorsqu'il s'agit d'une personne de sexe féminin et impair lorsqu'il s'agit d'une personne de sexe masculin). Si certains considèrent que l'utilisation de plus en plus étendue du numéro d'identification du Registre national est nécessaire et légitime dès lors que l'administration d'une population sans cesse croissante est davantage complexe et qu'il n'est plus possible de se passer des technologies informatiques, il ne faut pas négliger le fait que l'utilisation de cette clé d'identification tend à accroître la puissance de l'administration à l'égard des personnes administrées prises isolément.

Une étude réalisée en 1991 sur les "Personal identification numbers" (PIN) par le Comité d'experts sur la protection des données (CJ-PD) sous l'égide du Comité européen de coopération juridique (CDCJ) du Conseil de l'Europe<sup>21</sup>, rappelle les principes suivants :

- les PIN entrent dans la définition des données à caractère personnel telle qu'elle apparaît dans l'article 2.a de la convention [pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel] ;
- les utilisateurs de données devraient agir loyalement et légalement pour obtenir le PIN d'une personne, conformément à l'article 5.a de la convention. Cela signifie que le PIN ne peut être demandé à son porteur que sur la base d'une réglementation ou d'une autorisation légale. A défaut de telles

<sup>20</sup> Loi du 8 août 1983, art. 16.

<sup>21</sup> Conseil de l'Europe, *Les numéros personnels d'identification : leur mise en œuvre, leur utilisation et la protection des données*, Strasbourg, 1991, 15.

justifications, il ne peut être obtenu sans le consentement libre et informé de la personne concernée ;

- les PIN devraient servir aux fins pour lesquelles ils sont créés et ne pas être utilisés à des fins non prévues au départ (article 5.b de la convention). On pourrait par exemple douter du respect de ce principe si un PIN spécifique dont l'usage est strictement défini au départ sert à faciliter la comparaison de fichiers, ou s'il est utilisé comme identifiant dans d'autres contextes ;
- le PIN ne devrait pas contenir plus d'informations à caractère personnel que nécessaire pour son application spécifique (article 5.c de la convention) ;
- le PIN devrait être exact et pouvoir évoluer en fonction des changements de situation de la personne concernée (article 5.d de la convention) ;
- la composition du PIN ne devrait pas révéler des données sensibles du type de celles mentionnées dans l'article 6 de la convention ;
- le PIN devrait être protégé contre l'accès illicite ou la diffusion à des tiers (article 7 de la convention) ;
- le porteur du PIN devrait avoir le droit d'accéder aux informations codées à l'aide du PIN, de les faire rectifier et de les faire effacer, tout comme pour les fichiers de données à caractère personnel auxquels le PIN se rapporte (article 8 de la convention).

A l'appui de cette étude, deux avis ont été rendus par la Commission de la protection de la vie privée dans le cadre du projet d'information "Phénix"<sup>22</sup> concernant l'utilisation du numéro d'identification du Registre national.

---

<sup>22</sup> Commission de la protection de la vie privée, Avis n°13/2006 du 24 mai 2006 relatif à l'identification et signature électronique au sein du système d'information Phénix ; Commission de la protection de la vie privée, Avis n°17/2006 du 5 juillet 2006 relatif à la demande formulée par le Service Public Fédéral Justice afin d'avoir accès aux informations du Registre national et d'utiliser le numéro d'identification dudit registre dans le cadre du projet "Phénix".

### 1.3.1. La position de la Commission de la protection de la vie privée dans le cadre du projet "Phénix"

La Commission considère que les personnes qui créent des dossiers dans "Phénix" doivent pouvoir utiliser le numéro de Registre national dans le système d'information afin « d'être en mesure de vérifier si l'individu impliqué dans une affaire ou une enquête judiciaire est déjà connu en tant que contact dans "Phénix" et de pouvoir s'assurer que le contact qu'elles créent est correctement identifié »<sup>23</sup>. Il s'agit de pouvoir vérifier l'exactitude des données personnelles d'un individu et d'éventuellement les rectifier comme de « veiller à ce que les personnes impliquées (tant au pénal qu'au civil) dans un dossier ou une enquête judiciaire soient correctement identifiées »<sup>24 25</sup>.

Un certain nombre d'acteurs du système d'administration de la justice pénale ont en ce sens déjà été autorisés, par arrêté royal<sup>26</sup> ou, par autorisation du Comité sectoriel du Registre national<sup>27</sup>, à accéder au Registre national des per-

<sup>23</sup> Commission de la protection de la vie privée, Avis n°17/2006 du 5 juillet 2006 relatif à la demande formulée par le Service Public Fédéral Justice afin d'avoir accès aux informations du Registre national et d'utiliser le numéro d'identification dudit registre dans le cadre du projet "Phénix", 5.

<sup>24</sup> *Ibidem.*, 4.

<sup>25</sup> C'est également en ce sens que les utilisateurs de "Phénix" avaient été autorisés par le Comité sectoriel de la sécurité sociale à accéder aux registres de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale (BCSS). Voir la délibération du comité sectoriel de la sécurité sociale n°06/054 du 18 juillet 2006 relative à l'accès aux registres BCSS dans le chef du service public fédéral Justice dans le cadre du projet "Phénix".

<sup>26</sup> A.R. du 30 septembre 1985 autorisant les juges d'instruction, les magistrats du ministère public, les secrétaires en chef, les secrétaires chefs de service, les secrétaires, les secrétaires adjoints et les rédacteurs membres du personnel des parquets, des auditorats du Travail ou Militaires, à accéder au Registre national des personnes physiques et à utiliser le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques ; A.R. du 18 avril 1990 autorisant certaines autorités du Ministère de la Justice à accéder au Registre national des personnes physiques ; A.R. du 14 mars 1991 autorisant les greffiers des cours et tribunaux de l'Ordre judiciaire à accéder au Registre national des personnes physiques et à utiliser le numéro d'identification du registre national des personnes physiques ; A.R. du 22 février 2002 accordant l'accès aux informations du Registre national des personnes physiques et l'utilisation du numéro d'identification aux commissions de libération conditionnelle, A.R. du 14 avril 2002 autorisant l'A.S.B.L. Fédération royale du Notariat belge à accéder aux informations du Registre national des personnes physiques et à en utiliser le numéro d'identification.

<sup>27</sup> Délibération RN n° 06/2006 du 1<sup>er</sup> mars 2006 relative à la demande formulée par la Chambre nationale des huissiers de justice de Belgique, en son nom propre et au nom de ses membres, afin d'accéder aux informations du Registre national et d'utiliser le numéro d'identification dudit registre en vue, notamment, de l'exécution des articles 139 et 140 de la loi hypothécaire ; Délibération RN n° 03/2008 du 23 janvier 2008 relative à la demande formulée par la DG Maisons de Justice du SPF Justice afin d'accéder aux informations du Registre national en vue de missions d'accueil des victimes, de médiation, d'accompagnement d'auteurs de faits et de missions civiles.

sonnes physiques<sup>28</sup> et/ou à utiliser le numéro d'identification du Registre national pour accomplir les tâches qui relèvent de leurs compétences<sup>29</sup>. Cependant, il y a lieu de distinguer la question de la consultation du Registre national – au moyen du numéro d'identification du Registre national – afin de vérifier les données enregistrées dans une base de données ou de prendre connaissance de certaines informations indispensables à la réalisation de leurs missions<sup>30</sup>, de celle qui concerne l'utilisation du numéro d'identification du

<sup>28</sup> Il s'agit par cet accès de pouvoir utiliser les données qu'il contient à savoir les données énumérées à l'article 3 de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques : « 1° les nom et prénoms ; 2° le lieu et la date de naissance ; 3° le sexe ; 4° la nationalité ; 5° la résidence principale ; 6° le lieu et la date du décès ou, en cas de déclaration d'absence, la date de la transcription de la décision déclarative d'absence ; 7° la profession ; 8° l'état civil ; 9° la composition du ménage ; 10° la mention du registre dans lequel les personnes visées à l'article 2 sont inscrites ; 11° la situation administrative des personnes visées à l'article 2, alinéa 1<sup>er</sup>, 3° ; 12° s'il échet l'existence du certificat d'identité et de signature, dans le sens de la loi du 9 juillet 2001 fixant certaines règles relatives au cadre juridique pour les signatures électroniques et les services de certification ; 13° la cohabitation légale ; 14° la situation de séjour pour les étrangers visés à l'article 2. Les modifications successives apportées aux informations visées à l'alinéa 1<sup>er</sup>, ainsi que leur date de prise d'effet sont mentionnées au registre national ».

<sup>29</sup> L'article 591 du Code d'instruction criminelle autorise également les agents de niveau 1 du service du Casier judiciaire du Ministère de la Justice, nommément désignés par écrit, et les greffiers en chef, greffiers-chefs de greffe et greffiers-chefs de service des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire à accéder au Registre national dans le cadre de la gestion du Casier judiciaire, et à utiliser le numéro d'identification du Registre national à la seule fin d'identification des personnes inscrites dans le Casier judiciaire. Voir à ce sujet les commentaires de Vincent Seron dans V. SERON, *Le Casier judiciaire. L'après-peine entre mémoire et oubli*, Bruxelles, La Chartre, 2010, 202-205.

<sup>30</sup> Les autorisations limitent souvent l'accès et l'utilisation à des catégories déterminées de personnes, par exemple des fonctionnaires de niveau A, ce qui pratiquement pose certaines difficultés. Ainsi, le Comité sectoriel du Registre national dans sa délibération RN n° 23/2005 du 15 juin 2005 relative à la demande formulée par le Ministère de la Communauté germanophone, Service Formation, Emploi et Programmes européens, afin d'être autorisé à accéder aux informations du Registre national et à utiliser le numéro d'identification du Registre national dans le cadre de l'application de la législation relative à l'occupation des travailleurs étrangers, le Comité sectoriel du Registre national a indiqué ce qui suit (page 3) : « En vertu des termes des deux arrêtés, l'accès et l'utilisation sont réservés à des fonctionnaires de niveau 1. Ceci reflète la méthode de travail administrative de l'époque qui est à présent dépassée. Le point de vue de la Commission en la matière est que l'accès et l'utilisation sont accordés aux membres du personnel qui doivent pouvoir en disposer pour l'accomplissement de leurs activités. Cela s'inscrit dans la méthode de travail administrative actuelle. La Commission estime dès lors qu'il n'est pas porté atteinte à la *ratio legis* des arrêtés royaux lorsque le demandeur désigne d'autres personnes que des membres du personnel de niveau 1 pour avoir l'accès et utiliser le numéro, à condition que :

- il établisse une liste des personnes ayant accès aux informations du Registre national et utilisant le numéro d'identification du Registre national, comme le prescrit l'article 12 de la LRN et que cette liste soit continuellement actualisée et tenue à la disposition de la Commission ;
- les personnes reprises sur cette liste signent une déclaration dans laquelle elles s'engagent à conserver la sécurité et le caractère confidentiel des informations auxquelles elles sont autorisées à accéder ».

Registre national à titre de clé d'identification unique dans un système informatique.

Concernant cette seconde question, la Commission admet les avantages qu'offre l'utilisation du numéro de Registre national « telle que la pérennité, l'unicité ou encore la facilité d'utilisation pour les interconnexions généralisées »<sup>31</sup> mais insiste sur les risques que son utilisation fait peser sur la vie privée, c'est pourquoi – conformément à ses avis antérieurs<sup>32</sup> – la Commission recommande de privilégier des identifiants sectoriels spécifiques dans les domaines d'activités sensibles. Elle considère que « le numéro de Registre national ne devrait pas être utilisé de manière généralisée en tant que numéro d'identification des justiciables au sein du système d'information Phénix dans la mesure où l'appareil judiciaire traite des données qualifiées de sensibles (art. 8 LVP) et nécessitant une protection accrue en terme de protection des données »<sup>33</sup>. Il est souhaitable qu'un numéro spécifique distinct du numéro de Registre national identifie les justiciables »<sup>34</sup>. La doctrine partage le souci de la Commission en se montrant tout aussi favorable à l'utilisation d'un autre numéro d'identification afin de préserver l'étanchéité fonctionnelle entre des secteurs d'activités distincts et *a fortiori* de limiter les risques pour la protection de la vie privée<sup>35</sup> ; parmi les hypothèses émises, l'utilisation d'un numéro d'identification dérivé du numéro d'identification du Registre national au moyen d'un algorithme (voir *infra*). La Commission autorise toutefois l'enre-

<sup>31</sup> Commission de la protection de la vie privée, Avis n°13/2006 du 24 mai 2006 relatif à l'identification et signature électronique au sein du système d'information Phénix, 5.

<sup>32</sup> Commission de la protection de la vie privée, Avis n°01/2005 du 10 janvier 2005 relatif au projet d'arrêté royal organisant l'enregistrement du cancer ; Commission de la protection de la vie privée, Avis n°10/2004 du 23 septembre 2004 relatif au projet d'arrêté royal portant l'organisation de l'enregistrement du cancer ; Commission de la protection de la vie privée, Avis n°33/2002 du 22 août 2002 relatif au projet de loi relatif à la création du centre fédéral d'expertise des soins de Santé ; Commission de la protection de la vie privée, Avis n°30/2002 du 12 août 2002 relatif au projet de décret concernant la politique en matière de santé préventive ; Commission de la protection de la vie privée, Avis n°19/2002 du 10 juin 2002 relatif au projet de la loi modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques et la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, au projet d'arrêté royal relatif aux cartes d'identité et au projet d'arrêté royal portant mesures transitoires en ce qui concerne la carte d'identité électronique en Belgique ; Commission de la protection de la vie privée, Avis n°14/2002 du 8 avril 2002 relatif au projet d'arrêté royal fixant les normes auxquelles le programme de soins de base en oncologie et le programme de soins d'oncologie doivent répondre pour être agréés.

<sup>33</sup> Le traitement de données à caractère personnel de nature judiciaire est soumis au respect de conditions particulières, voir Loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, art. 8 et A.R. du 13 février 2001 portant exécution de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, art. 25 et 26.

<sup>34</sup> Commission de la protection de la vie privée, Avis n°13/2006 du 24 mai 2006 relatif à l'identification et signature électronique au sein du système d'information Phénix, 6.

gistrement du numéro de Registre national dans le système "Phénix" à condition que ce dernier ne soit pas utilisé en tant que tel pour l'élaboration de statistiques<sup>36</sup> ni comme clef d'identification dans le système<sup>37</sup>. Autrement dit, le numéro d'identification de Registre national peut être enregistré dans le système d'information "Phénix" mais sous une forme cryptée (voir *infra*)<sup>38</sup>. La Commission invite dès lors à ce que l'utilisation du numéro de Registre national soit explicitement définie dans le cadre des arrêtés royaux d'exécution du projet d'information "Phénix" et enjoint à « expliciter quelles seront les personnes habilitées à détenir les clefs de déchiffrement [en cas de cryptage du numéro de Registre national] et pour quelles finalités légitimes, proportionnelles et transparentes l'échange ou la mise en relation de fichiers pourra être réalisé sur base de ce numéro »<sup>39</sup>.

En revanche, la Commission considère que l'article 4, § 1, 5°, de la loi du 8 décembre 1992 « interdit de conserver le numéro d'identification du Registre national dans le système d'information Phénix si le dossier a été archivé et qu'il n'est, de ce fait, plus nécessaire de procéder au moindre échange légitime de données à caractère personnel. Il faut dès cet instant effacer le numéro d'identification du Registre national, de manière à exclure toute possibilité d'établir des liens entre dossiers actifs et dossiers archivés en se basant sur le numéro précité »<sup>40</sup>.

Enfin, la Commission souligne que dans le cas d'un projet d'interconnexion entre plusieurs banques de données, il importe que les « flux d'informations soient transparents et que les conditions, modalités et finalités de ces interconnexions soient précisées »<sup>41</sup>. Pour autant que leur utilisation soit réglementée et sécurisée, il serait par exemple possible d'envisager l'interconnexion entre différents secteurs d'activités de l'administration publique au moyen par exemple

<sup>35</sup> Voir entre autres V. LAMBERTS, « Les relations barreau-Palais : Le rôle électronique et la diffusion des données jurisprudentielles », in J.-F. HENROTTE & Y. POULLET (dir.), *Cabinets d'avocats et technologies de l'information : balises et enjeux*, Cahiers du CRID, n°26, Bruxelles, Bruylant, 2006, 254-255 ; C. DE TERWANGNE, « Introduction – La protection des données à caractère personnel et l'e-gouvernement », in M. V. PEREZ ASINARI & P. PALAZZI, *Défis du droit à la protection de la vie privée. Perspectives du droit européen et nord-américain*, Cahiers du CRID, n°31, Bruxelles, Bruylant, 2008, 511.

<sup>36</sup> Les données mobilisées à cette fin doivent en principe être anonymes ou codées conformément aux articles 10 et 12 de la loi du 10 août 2005 instituant le système d'information Phénix.

<sup>37</sup> Commission de la protection de la vie privée, Avis n°13/2006 du 24 mai 2006 relatif à l'identification et signature électronique au sein du système d'information Phénix, 7 ; Commission de la protection de la vie privée, Avis n°17/2006 du 5 juillet 2006 relatif à la demande formulée par le Service Public Fédéral Justice afin d'avoir accès aux informations du Registre national et d'utiliser le numéro d'identification dudit registre dans le cadre du projet "Phénix", 6.

<sup>38</sup> Commission de la protection de la vie privée, Avis n°13/2006 du 24 mai 2006 relatif à l'identification et signature électronique au sein du système d'information Phénix, 7.

<sup>39</sup> *Ibidem.*, 7.

<sup>40</sup> *Ibidem.*, 6.

<sup>41</sup> *Ibidem.*, 4.

de fichiers de conversion permettant de mettre en correspondance les différents numéros d'identification sectoriels spécifiques<sup>42</sup>. Néanmoins, la Commission estime qu'au regard de la nature des données en question dans le projet d'information "Phénix", il est indispensable de veiller à empêcher les échanges ou les mises en relation de données à caractère personnel qui ne seraient pas conformes à la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel dans la mesure où ceux-ci sont susceptibles d'être facilités avec l'utilisation du numéro d'identification du Registre national. Elle invite donc à prendre les mesures nécessaires afin de garantir le principe de proportionnalité énoncé à l'article 4, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup> de la loi du 8 décembre 1992 et, conformément à l'article 10 de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, à désigner un consultant en sécurité de l'information et en protection de la vie privée qui puisse assurer en toute indépendance la fonction de préposé à la protection des données visé à l'article 17bis de la loi du 8 décembre 1992.

Récemment, la Commission de la protection de la vie privée a rendu un avis à propos du projet de loi portant institution et organisation de la plate-forme eHealth qui rompt avec la position qui vient d'être évoquée<sup>43</sup>.

### 1.3.2. La position de la Commission de la protection de la vie privée dans le cadre du projet "eHealth"

En effet, la Commission a globalement rendu un avis favorable à l'égard du projet de loi instituant la plate-forme eHealth<sup>44</sup> alors que celui-ci avait pourtant fait l'objet d'un profond désaccord entre le secteur médical et les autorités publiques notamment, par rapport à l'usage du numéro d'identification à la sécurité sociale (NISS). Les réactions à l'égard des autorités publiques ont été d'autant plus vives que la mise en place de la plateforme eHealth a été confiée à l'administrateur et créateur de la Banque-Carrefour de la Sécurité Sociale qui serait également membre de la Commission de la protection de la vie privée<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> V. LAMBERTS, *op. cit.*, 255.

<sup>43</sup> Pour un compte rendu historique de l'émergence de cette plateforme eHealth, ainsi que pour une analyse actorielle des rapports de force à l'œuvre dans le cadre du projet de développement de la plateforme eHealth, voir V. DUMONT, « Controverses autour de l'échange électronique de données de santé : la question de l'identifiant du patient », Communication présentée dans le cadre du 15<sup>ème</sup> Colloque international CREIS-TERMINAL intitulé *Les libertés à l'épreuve de l'informatique. Fichage et contrôle social*, organisé à l'Université Paris VI, les 10 et 11 juin 2010 (Texte intégral disponible sur [http://www.lecreis.org/colloques%20creis/2010/DUMONT\\_articleCREIS2010V2.pdf](http://www.lecreis.org/colloques%20creis/2010/DUMONT_articleCREIS2010V2.pdf)).

<sup>44</sup> Commission de la protection de la vie privée, Avis n°14/2008 du 2 avril 2008 rendu à la demande de la Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique et de la Ministre de la Fonction publique et des Entreprises publiques concernant un projet de loi portant institution et organisation de la plate-forme eHealth.

<sup>45</sup> V. DUMONT, *op. cit.*.

et de la SMALS, l'organisme auquel la plateforme eHealth et la BCSS ont recours « pour les questions touchant à la sécurité des données médicales (cryptage...) »<sup>46</sup>. Ces réactions sont légitimes dans la mesure où cette multiplication des rôles dans le chef d'une seule et même personne contrevient aux principes élémentaires d'impartialité. L'objectif annoncé pour les promoteurs du projet de loi est d'assurer, au moyen de ce numéro, l'identification univoque et précise d'un patient lors des échanges d'informations opérés via la plateforme eHealth. Or, pour la plupart des personnes, le NISS correspond au numéro d'identification du Registre national des personnes physiques. Etant donné le recours accru à ce numéro dans de nombreuses bases de données, on peut s'étonner du revirement de position de la Commission sur un point aussi crucial. En effet, au plus on autorise l'utilisation de ce numéro comme clé d'identification, au plus on augmente la potentialité de croiser entre elles les informations de domaines d'activités distincts.

Ainsi, dans son avis, la Commission se positionne clairement en faveur de l'utilisation du NISS au détriment de numéros d'identification sectoriels distincts qu'elle privilégiait jusque là. Selon elle, ceux-ci présentent plusieurs désavantages en matière de protection de la vie privée. La Commission déclare : « Vu qu'une identification correcte est d'une importance primordiale d'une part, et qu'au stade actuel des choses, il n'y a pas d'argument suffisant qui s'y oppose d'autre part<sup>47</sup>, il est recommandé de soutenir l'option d'un identifiant fort tel que le numéro d'identification de la sécurité sociale. Un numéro de santé sectoriel général serait utilisé par un nombre si élevé de personnes qu'il n'offrirait peut-être pas une meilleure protection efficace et perceptible de la vie privée. L'utilisation d'un tel numéro sectoriel risque également de devenir une charge organisationnelle importante pour la plateforme eHealth, ce qui pourrait donner lieu à une identification inefficace<sup>48</sup>. De plus, le développement d'un numéro de santé sectoriel occasionnerait également des problèmes spécifiques. Les méthodes qui entrent en ligne de compte pour l'élabora-

<sup>46</sup> J.-M. VAN GYSEGHEM, « Les enjeux juridiques de la plateforme e-Health » in *La Chronique de la Ligue des droits de l'Homme asbl*, 137, février-mars 2010, 11.

<sup>47</sup> La Commission ne semble tenir compte que des avantages offerts par le numéro d'identification unique sans envisager les désavantages dont elle rendait pourtant compte avec insistance dans ses avis antérieurs (voir *supra*).

<sup>48</sup> La Commission considère que pour pouvoir assurer l'identification correcte d'une personne sur base de ces différents numéros sectoriels spécifiques, deux options sont envisageables mais *in fine* peu souhaitables : « soit un logiciel spécial, conçu par eHealth et chargé des conversions nécessaires, est installé chez chaque acteur. Ceci impliquerait évidemment un défi organisationnel difficilement réalisable ; soit les conversions sont effectuées par la plateforme eHealth, ce qui conduirait inévitablement à la constitution d'un monopole au profit de cette instance – ce qui n'est pas souhaité par le projet de loi ». Commission de la protection de la vie privée, Avis n°14/2008 du 2 avril 2008 rendu à la demande de la Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique et de la Ministre de la Fonction publique et des Entreprises publiques concernant un projet de loi portant institution et organisation de la plateforme eHealth, 16.



tion d'un tel numéro présentent en effet d'importants inconvénients »<sup>49</sup>. En revanche, la Commission estime que « l'application d'autres techniques de protection de la vie privée, comme la création d'un système dans lequel les données ne font pas l'objet d'un enregistrement centralisé et l'exigence d'une autorisation par le comité sectoriel en combinaison avec la désignation d'un médecin contrôleur (article X+7) et d'un conseiller en sécurité de l'information (article X+6), doit suffire pour pouvoir empêcher des couplages non souhaités et interdits de différents fichiers de données via la plate-forme eHealth »<sup>50</sup>.

Ultérieurement, la Commission s'est montrée également favorable au projet d'introduction d'un article 8bis dans la loi du 21 août 2008 relative à l'institution et à l'organisation de la plate-forme eHealth<sup>51</sup>, lequel autorise les prestataires de soins de santé à conserver le numéro d'identification du Registre national et celui de la Banque-Carrefour de la sécurité sociale (Registre bis) dans le dossier de leur patient ainsi qu'à les utiliser lors des échanges de données médicales entre eux ou avec d'autres instances autorisées à utiliser le numéro d'identification.

Sur le premier point, la Commission invite simplement le législateur à préciser la durée de conservation du numéro d'identification du patient dans son dossier : « soit 30 ans après le dernier contact que le prestataire a eu avec le patient et ce, à l'instar du délai de conservation du dossier médical déterminé par l'article 46 du Code de déontologie médicale »<sup>52</sup>. Quant aux échanges, elle préconise que soit ajouté un alinéa indiquant que ceux-ci doivent être réalisés en conformité avec les articles 5 et 7 de la loi du 8 décembre 1992<sup>53</sup>.

### 1.3.3. Discussion

Cette évolution de la position de la Commission rend compte de la labilité de ses arguments. Jusqu'en 2008, la Commission pointait les avantages qu'offrait, en termes d'efficacité, l'utilisation au sein de l'administration d'une clé d'identification globale unique mais elle était également consciente du déséquilibre qu'un tel outil de gestion pouvait entraîner entre l'administration et les administrés. La Commission s'est donc montrée particulièrement soucieuse de prémunir ces derniers contre les atteintes que pouvait occasionner l'utilisation d'un tel numéro d'identification en matière de protection de la vie privée. A

<sup>49</sup> *Ibidem.*, 15-16.

<sup>50</sup> *Ibidem.*, 16-17.

<sup>51</sup> Commission de la protection de la vie privée, Avis n°18/2010 du 9 juin 2010 concernant la proposition de modification de la loi du 21/08/2008 relative à l'institution et à l'organisation de la plate-forme eHealth – Habilitation des prestataires de soins de santé à utiliser le numéro d'identification du Registre national et celui du Registre bis.

<sup>52</sup> *Ibidem.*, 6.

<sup>53</sup> *Ibidem.*, 5.

l'inverse, dans le cadre du projet de développement de la plateforme eHealth, la Commission préconise le recours au numéro d'identification unique (NISS) afin de garantir une meilleure protection de la vie privée des patients. Au-delà des risques qu'impliquerait pour celle-ci l'usage d'identifiants sectoriels par un grand nombre d'utilisateurs, la position de la Commission se soutient surtout de raisons économiques et organisationnelles ; dès lors qu'il serait possible de s'appuyer sur l'infrastructure développée dans le cadre de l'e-gouvernement (Banque Carrefour de la Sécurité Sociale, eID, ...) <sup>54</sup>. Les arguments de type économique et organisationnel rivalisent avec les arguments de type juridique et professionnel et témoignent de la prégnance du discours managérial au sein du processus de décision politique. L'évolution soudaine de la position de la Commission de la vie privée soulève la question de sa perméabilité à certains discours tout comme elle pose également en creux celle des moyens dont elle dispose pour traiter – comme on est en droit de l'attendre de la part d'une telle agence – des questions aussi cruciales pour la vie privée des administrés.

Au vu des autorisations qui ont déjà été délivrées à certains acteurs du système d'administration de la justice pénale pour accéder au Registre national et utiliser le numéro d'identification du Registre national, au vu également de la promulgation de l'arrêté royal du 24 novembre 2010 déterminant les cas dans lesquels une autorisation d'utiliser le numéro d'identification du Registre national n'est pas requise <sup>55</sup>, ou encore de la régionalisation de la justice évoquée dans le cadre du récent projet de Déclaration de Politique Générale <sup>56</sup>, on peut se demander comment le Comité sectoriel du Registre national – en considération de la position défendue par la Commission de la vie privée dans son avis n°14/2008 du 2 avril 2008 – pourrait encore à l'avenir se positionner en faux par rapport à l'utilisation du numéro d'identification du Registre national comme clé d'identification unique dans le cadre du système d'administration de la justice pénale. Comment pourrait-il désormais soutenir que pareille

<sup>54</sup> V. DUMONT, *op. cit.*

<sup>55</sup> Sans préjudice d'autorisations plus étendues, cet arrêté royal permet aux autorités, organismes et personnes autorisés (en application de l'article 5, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 8 août 1983) à accéder aux informations du Registre national mais non à utiliser le numéro d'identification, à enregistrer ce numéro en interne, de façon à ce que lors d'une consultation ultérieure, n'apparaissent que les seules données de la personne concernée. Concrètement, la modification réglementaire implique que le numéro d'identification apparaîtra systématiquement lors de chaque consultation du Registre national. Ce changement est particulièrement décisif car jusque là la recherche se faisait sur base soit du nom (phonétiquement), soit de l'adresse, soit de la date de naissance d'où le risque que les données de plusieurs personnes non visées par la recherche soient également consultées. Cet arrêté royal avait préalablement fait l'objet d'un avis favorable du Comité sectoriel du Registre national, Avis n°01/2009 du 22 avril 2009 concernant le projet d'arrêté royal déterminant les cas dans lesquels une autorisation d'utiliser le numéro d'identification du Registre national n'est pas requise.

<sup>56</sup> Projet de Déclaration de Politique Générale, 1<sup>er</sup> Décembre 2011, 41-42.

mobilisation se justifie moins dans le domaine de la justice pénale que dans ceux de la santé et de la sécurité sociale ?

V. Dumont fait à cet égard remarquer « un peu à la façon du distributeur automatique de billets étudiés par Introna et Whittaker, il [le numéro d'identification unique] devient un mode d'accès central pour les interactions entre le citoyen et l'Etat et s'étend à l'ensemble des relations vers d'autres intervenants. Ce faisant, il est un espace politique dont la configuration sert certains intérêts plutôt que d'autres »<sup>57</sup>.

Parce que l'utilisation du numéro d'identification du Registre national comme clé d'identification unique au sein du système d'administration de la justice pénale est susceptible d'accroître les risques liés à l'interconnexion de fichiers issus de domaines d'activités distincts et par conséquent la puissance de l'administration à l'égard des personnes administrées prises isolément, il importe que cette question particulièrement sensible fasse l'objet d'un véritable débat de fond au sein des instances camérales (Chambre des représentants et Sénat) au sens où celles-ci nous semblent incarner les dernières instances à même de garantir le droit à la vie privée. Un débat qui serait dès lors alimenté par les points de vue des représentants de l'Ordre judiciaire, du Conseil supérieur de la justice, du SPF Justice et des différents organismes représentatifs des intérêts des justiciables et des collaborateurs du système d'administration de la justice pénale (Order van Vlaamse Balies, Ordre des Barreaux Francophones et Germanophone de Belgique, syndicats, etc.). Afin de définir une position qui puisse tenir compte et refléter *in fine* l'ensemble des intérêts en présence, il nous paraît important – en raison de la position à laquelle nous sommes socialement convoqué aujourd'hui en tant que criminologue travaillant dans un établissement scientifique fédéral – de permettre à la "communauté scientifique" de prendre part à de telles discussions afin de pouvoir poser, à l'aune de ses propres besoins, la question de la pertinence et de la légitimité d'un recours à un identifiant unique pour les personnes au sein du système d'administration de la justice pénale. Il faut en effet reconnaître qu'un tel identifiant s'avèrerait particulièrement utile dans le cadre de recherches scientifiques visant à analyser et mesurer les flux d'informations qui traversent l'ensemble du système d'administration de la justice pénale afin d'accroître la transparence, et par conséquent, la compréhension de son fonctionnement.

Bien entendu, les préoccupations inhérentes à ce type de projets de recherche ne sont pas représentatives de l'ensemble de la "communauté scientifique" et peuvent même paraître aux antipodes de celles qui sous-tendent les projets de recherche portant spécifiquement sur la protection de la vie privée et des données à caractère personnel. Cependant, il nous semble que les intérêts de cha-

<sup>57</sup> Voir à cet égard V. DUMONT, *op. cit.* ; ainsi que J.-M. VAN GYSEGHEM, *op. cit.*, 11.

cun peuvent se rencontrer si les moyens d'assurer la sécurisation des informations ainsi que la préservation de l'anonymat des justiciables sont assurés tant au niveau du transfert des données que de leur traitement.

#### 1.3.4. Mesures de sécurisation et de pseudonymisation des données

L'arrêté royal du 13 février 2001 exige que le traitement ultérieur de données à caractère personnel à des fins scientifique, historique ou statistique soit réalisé à *maxima* sur base de données anonymes<sup>58</sup> et à *minima* sur base de données codées (c'est-à-dire des données à caractère personnel qui ne peuvent être mises en relation avec la personne identifiée ou identifiable que par l'intermédiaire d'un code)<sup>59</sup>. Toutefois, si les objectifs poursuivis par le traitement ne peuvent être atteints à partir de données anonymes ou codées, un traitement de données à caractère personnel non codées reste envisageable<sup>60</sup> moyennant le respect de certaines conditions plus contraignantes prévues aux articles 18 à 22 de l'arrêté royal du 13 février 2001.

Le codage comme le fait de rendre anonyme des données à caractère personnel sont deux formes de *pseudonymisation* dans la mesure où elles visent toutes deux à dissimuler l'identité de la personne concernée.

Cependant, les pseudonymes, à partir du moment où ils sont réversibles, sont encore considérés comme des données à caractère personnel car il s'agit d'informations qui concernent des personnes physiques (indirectement) identifiables<sup>61</sup>. La *pseudonymisation*, par exemple, du numéro d'identification du Registre national pourrait dans ce cas être réalisée en utilisant soit des listes de correspondance des numéros d'identification du Registre national et de leurs pseudonymes, soit des algorithmes de cryptage réversibles.

Parmi les procédures de cryptage à double sens, mentionnons celle qui recourt à un "cryptographic hash algorithm". Il s'agit d'une procédure de cryptage (aléatoire ou non) d'une information (en l'occurrence, le numéro d'identification du Registre national mais la procédure peut être extensible aux autres données dites identifiantes) au moyen d'un algorithme qui rend l'information illisible si on ne possède pas la clé de décryptage *ad hoc*. Chaque information est transformée en un code (également appelé "digest") unique, théoriquement réputé indéchiffrable et infalsifiable (par exemple, le numéro d'identification du Registre national 680722.023-24 relatif à Monsieur Jean Dupont né le

---

<sup>58</sup> Les données sont anonymes lorsqu'elles concernent une personne physique qui ne peut être identifiée compte tenu de l'ensemble des moyens susceptibles d'être raisonnablement mis en œuvre. J. HERVEG, *La protection des données du patient dans l'hôpital*, Waterloo, Kluwer, 2009, 19.

<sup>59</sup> A.R. du 13 février 2001, art. 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>.

<sup>60</sup> A.R. du 13 février 2001, art. 5.

<sup>61</sup> J. HERVEG, *op. cit.*, 17.

22 juillet 1968 devient 2r560T8U97g). Ce système, pour être considéré comme fiable et sécurisé, doit être résistant aux collisions ; c'est-à-dire que deux informations distinctes doivent avoir le moins de probabilités possibles de produire le même code (ou "digest"). De par sa nature, tout algorithme de hachage peut faire l'objet de collisions mais on considère le hachage comme cryptographique si les conditions suivantes sont remplies :

- il est techniquement impossible en pratique de trouver le contenu de l'information à partir du code ("digest"). On parle dans ce cas de figure de résistance aux attaques sur la première préimage ;
- à partir d'une information donnée, de son code (ou "digest") et du code source de la fonction de hachage, il est techniquement impossible en pratique de générer une autre information qui donne le même code (ou "digest"). On parle dans ce cas de figure de résistance aux attaques sur la seconde préimage ;
- il est techniquement impossible en pratique de trouver deux informations aléatoires qui donnent le même code (ou "digest"). On parle dans ce cas de figure de résistances aux collisions.

L'efficacité de ces procédures de *pseudonymisation* dépend de plusieurs facteurs : le moment auquel on y recourt, le degré de sécurité de la procédure de cryptage, la taille de la population dans laquelle une personne est dissimulée, le potentiel disponible de pseudonymes uniques, le caractère aléatoire de la procédure de *pseudonymisation*, etc<sup>62</sup>.

Contrairement au codage, les données anonymes ne sont quant à elles plus considérées comme des données à caractère personnel car en principe elles ne permettent plus d'identifier la personne concernée<sup>63</sup>. La procédure de cryptage à sens unique, c'est-à-dire irréversible, est toujours considérée aujourd'hui – en tant que procédure visant à rendre anonyme des données – comme l'une des meilleures garanties de *pseudonymisation*.

Par conséquent, un identifiant sectoriel spécifique au système d'administration de la justice pénale et anonyme constituerait l'option idéale mais aucune initiative n'a, à notre connaissance, été entreprise en ce sens et les conditions de son élaboration ne semblent *a priori* pas aussi évidentes. Dans l'hypothèse, dès lors, où l'autorisation d'utilisation du numéro de Registre national serait délivrée par le Comité sectoriel du Registre national aux différentes instances et autorités concernées du système d'administration de la justice pénale<sup>64</sup> – conformément à l'article 8 de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques – afin que celui-ci puisse être utilisé comme clé d'identification dans le cadre du projet de statistique "criminelle" intégrée,

<sup>62</sup> *Ibidem.*, 17.

<sup>63</sup> A.R. du 13 février 2001, art. 1, 5°.

il importe que cet identifiant fasse l'objet d'une procédure de *pseudonymisation* lors de la constitution des extractions destinées à une exploitation scientifique, statistique et historique. Si la procédure de cryptage à sens unique n'est pas la forme de *pseudonymisation* retenue, il conviendra d'explicitier légalement quelles seront « les personnes habilitées à détenir les clefs de déchiffrement et pour quelles finalités légitimes, proportionnelles et transparentes l'échange ou la mise en relation de fichiers pourra être réalisé sur base de ce numéro »<sup>65</sup>. Au vu de la sensibilité des informations concernées, il est impératif – conformément à la législation en vigueur – de viser les moyens qui puissent assurer au mieux la sécurisation des informations ainsi que la préservation de l'anonymat des justiciables et ce, tant au niveau du transfert des données que de leur traitement.

#### **1.4. *L'aspect technique ou l'effectivité de l'enregistrement du numéro de Registre national***

Même si l'enregistrement et l'utilisation du numéro de Registre national venait à être légalement assuré, un certain nombre de problèmes sont susceptibles de se poser sur le plan technique soit au niveau de la possibilité de son inscription dans un champ spécifique, soit au niveau de la lourdeur de la procédure, soit par le fait que le numéro doit être réencodé provoquant ainsi des erreurs de saisie, soit encore que ce numéro n'apparaît pas à l'écran lors de la consultation du Registre national. Sur ce dernier point, la récente promulgation de l'arrêté royal du 24 novembre 2010 déterminant les cas dans lesquels une autorisation d'utiliser le numéro d'identification du Registre national n'est pas requise devrait permettre de résoudre ce problème puisque la modification réglementaire implique que le numéro d'identification apparaisse systématiquement pour les organismes et les personnes qui ont été autorisés à accéder aux informations du Registre national en application de l'article 5, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques.

Bien que le champ d'enregistrement soit prévu dans la plupart des applications, son enregistrement demeure aujourd'hui encore fort irrégulier en raison des priorités inhérentes aux finalités premières pour lesquelles les différentes bases de données ont été constituées.

---

<sup>64</sup> Cette hypothèse est relativement réaliste dans la mesure où un champ d'enregistrement est déjà prévu dans les applications informatiques du système d'administration de la justice pénale. La demande d'autorisation auprès du Comité sectoriel du Registre national devrait cependant être introduite par chacun des responsables du traitement des différentes bases de données du système d'administration de la justice pénale non encore autorisés à utiliser le numéro d'identification du Registre national.

<sup>65</sup> Commission de la protection de la vie privée, Avis n°13/2006 du 24 mai 2006 relatif à l'identification et signature électronique au sein du système d'information Phénix, 7.

Par ailleurs, les unités de compte retenues pour l'exploitation des différentes bases de données du système d'administration de la justice pénale diffèrent en fonction du stade auquel on se trouve dans la procédure. Les statistiques ne sont ainsi pas systématiquement produites en fonction de l'unité de compte "personne". Ces différentes raisons font que, à quelques rares exceptions, l'enregistrement du champ relatif au numéro de Registre national est aujourd'hui encore très insatisfaisant.

Afin d'illustrer notre propos, nous allons rendre compte du taux d'enregistrement du numéro de Registre national dans différentes bases de données. Cette information ne dit toutefois rien de la qualité de cet enregistrement.

Un contact a été pris par courrier électronique avec les organes compétents chargés de produire les différentes statistiques pénales via lequel il leur fut demandé de nous communiquer, dans la mesure du possible, un aperçu de la régularité avec laquelle le numéro de Registre national était enregistré dans l'application dont il assurait l'exploitation et ce, pour chaque année entre 2005 et 2011. Il faut d'emblée noter que pour un nombre non-négligeable d'applications, le numéro de Registre national est très peu, voire pas du tout enregistré.

Par exemple, le déploiement de l'application MaCH n'étant pas encore finalisé au niveau de l'ensemble des parquets et tribunaux de police, il est encore trop tôt pour rendre compte de la régularité avec laquelle le numéro du Registre national est enregistré. Au niveau des applications PJP et Dumbo, utilisées respectivement par les parquets et les greffes des tribunaux de la jeunesse, un champ d'enregistrement libre est prévu mais il n'est jamais complété. Lorsqu'il l'est, c'est pour indiquer le numéro de dossier de l'Office des Etrangers (n°OE ou ancien n°SP). Le champ d'enregistrement prévu dans l'application SIPAR des maisons de justice n'est quant à lui pas complété non plus.

Concernant les tribunaux d'application des peines, la première version de l'application ne prévoyait pas de champ d'enregistrement pour le numéro de Registre national. Depuis que la nouvelle version existe, un champ préstructuré d'après la structuration du numéro de Registre national a été instauré. Celui-ci était initialement obligatoire (c'est-à-dire qu'il était impossible de poursuivre l'encodage du dossier tant que le champ d'enregistrement n'était pas complété) mais en raison d'un problème d'accès au Registre national l'enregistrement du champ est devenu facultatif (voir *infra*). Etant donné que la mise en œuvre de SURTAP 2 est toute récente, il n'a pas été possible d'obtenir un aperçu de la régularité d'enregistrement du numéro d'identification du Registre national.

D'autres applications cependant enregistrent le numéro d'identification du Registre national avec plus de régularité.

Ainsi, nous pouvons donner un aperçu par année (de juillet 2005 à juillet 2010) de l'enregistrement du numéro de Registre national dans l'application TPI/REA utilisée au niveau des parquets correctionnels, lequel est ventilé par arrondissement<sup>66</sup> et ressort judiciaires. A titre indicatif, un dernier groupe de colonnes fait état de la situation entre juillet 2010 et février 2011.

**Tableau 2:** *Aperçu par année de l'enregistrement du numéro de Registre national dans l'application TPI/REA, ventilée par arrondissement judiciaire et par ressort*

	07/2005 à 07/2006			07/2006 à 07/2007			07/2007 à 07/2008			07/2008 à 07/2009			07/2009 à 07/2010			07/2010 à 02/2011		
ant	662	16011	4,13%	581	16621	3,50%	444	20784	2,14%	2469	18329	13,47%	18609	39598	52,29%	20346	34370	59,20%
arl	59	2386	2,47%	44	2671	1,65%	22	2714	0,81%	170	2528	6,72%	1405	4355	32,26%	1473	4035	36,51%
brg	487	11034	4,41%	348	11591	3,00%	261	12011	2,17%	69	12504	0,55%	9163	21330	42,96%	13723	20919	65,60%
bru	653	43613	1,50%	443	41788	1,06%	345	40990	0,84%	1427	36716	3,89%	25206	69629	36,20%	29305	68802	42,59%
cha	619	10778	5,74%	765	11917	6,42%	931	13146	7,08%	1989	12623	15,76%	10876	22007	49,42%	13689	23533	58,17%
den	409	11401	3,59%	397	11474	3,46%	307	11650	2,64%	1223	10453	11,70%	11481	22723	50,53%	11889	21632	54,96%
din	118	3730	3,16%	97	3910	2,48%	63	3736	1,69%	321	3798	8,45%	2346	6506	36,06%	2639	6886	41,23%
eup	3	1433	0,21%	1	1438	0,07%	0	1544	0,00%	0	1368	0,00%	96	1842	5,21%	175	1377	12,71%
fpf	4	3202	0,12%	2	2799	0,07%	1	2520	0,04%	0	2156	0,00%	322	3829	8,41%	608	3622	16,79%
gen	566	11148	5,08%	471	11584	4,07%	868	12031	7,21%	2912	11196	26,01%	13363	23687	56,41%	14446	23254	62,12%
has	292	6645	4,39%	234	6835	3,42%	193	6898	2,80%	568	6099	9,31%	5317	11859	44,84%	6740	12739	52,91%
huy	87	3017	2,88%	47	2811	1,67%	26	2815	0,92%	49	2587	1,89%	1970	4945	39,84%	2522	5305	47,54%
iep	91	2667	3,41%	51	2668	1,91%	34	2795	1,22%	49	2650	1,85%	1040	4003	25,98%	1471	3988	36,89%
kor	400	6502	6,15%	377	6951	5,42%	518	7038	7,36%	877	6630	13,23%	5507	12544	43,90%	6685	12547	53,28%
leu	289	7362	3,93%	191	8387	2,28%	102	9285	1,10%	423	8729	4,85%	7352	14767	49,79%	11169	15373	72,65%
lie	372	12697	2,93%	480	12663	3,79%	527	14769	3,57%	2762	13409	20,60%	13684	27139	50,42%	14191	31556	44,97%
mar	57	2737	2,06%	39	2926	1,33%	17	2627	0,65%	34	291	11,68%	1474	4643	31,75%	1804	5173	34,87%
mec	222	6600	3,36%	154	6566	2,35%	95	6379	1,49%	451	6096	7,40%	5449	11903	45,78%	8270	12256	67,48%
mon	235	7759	3,03%	181	8314	2,18%	125	9154	1,37%	462	8345	5,54%	4400	14309	30,75%	6287	15940	39,44%
nam	84	5153	1,63%	45	5037	0,89%	42	5252	0,80%	24	5028	0,48%	3239	10155	31,90%	4360	11338	38,45%
neu	69	2047	3,37%	54	2155	2,51%	43	2175	1,98%	195	2168	8,99%	1451	4101	35,38%	1710	3927	43,54%
niv	141	5924	2,38%	105	5596	1,88%	88	5905	1,49%	526	6044	8,70%	3928	11266	34,87%	5419	11648	46,52%
oud	101	3594	2,81%	88	3473	2,53%	38	3527	1,08%	182	3926	4,64%	3385	6343	53,37%	5359	6998	76,58%
ton	166	5277	3,15%	92	5704	1,61%	41	5323	0,77%	14	5415	0,26%	5173	10188	50,78%	7593	11444	68,14%
tou	52	6278	0,83%	51	6443	0,79%	51	5952	0,86%	545	6295	8,66%	3275	10454	31,33%	3908	10595	36,89%
tur	344	6602	5,21%	262	6623	3,96%	305	6803	4,48%	2904	8419	45,24%	8164	13477	60,58%	8716	15094	57,74%
ver	155	3942	3,93%	115	3809	3,02%	79	4000	1,98%	371	3756	9,86%	2266	7892	26,71%	3122	8157	38,27%
veu	62	2346	2,64%	60	2504	2,40%	27	2404	1,12%	65	2442	2,66%	1686	4163	40,50%	2398	4261	56,28%
ant	1686	41135	4,09%	1323	42349	3,12%	1078	46187	2,33%	6406	42358	15,12%	42712	83015	51,45%	51665	85603	60,35%
bru	1063	56889	1,90%	739	55771	1,32%	535	56180	0,95%	2376	51489	4,61%	36486	95662	38,14%	45893	95823	47,89%
gen	2116	48982	4,32%	1792	50245	3,56%	2053	51456	3,98%	5377	49801	10,79%	45625	94793	48,13%	55971	93599	59,79%
lie	1004	37142	2,70%	922	37420	2,46%	819	38632	2,06%	3926	34933	11,24%	27931	71578	39,03%	32196	77754	41,41%
mon	906	24815	3,65%	997	26674	3,73%	1107	28252	3,91%	2396	27263	10,98%	16551	46770	36,66%	23684	50063	47,70%
TOTAL	6795	208683	3,25%	5773	212459	2,71%	5592	221707	2,52%	21081	205844	10,24%	171305	391818	43,72%	209609	402847	51,03%

La première colonne chiffrée concerne le nombre de prévenus dont le numéro de Registre national est effectivement enregistré pour la période considérée. La colonne qui suit reprend le nombre total de prévenus pour cette même période. La troisième colonne indique quant à elle le taux d'enregistrement du numéro de Registre national pour cette période (col1/col2\*100). Le calcul est basé sur la date de création de la fiche signalétique de la personne et non sur la date d'encodage du numéro de Registre national. Il est donc possible que celui-ci ait été encodé plus tard.

Il faut rappeler que depuis le 1<sup>er</sup> mars 2010, les dossiers relatifs à un même prévenu ont été mis en commun par ICT/CTI grâce à la création d'un numéro de casier-parquet unique sur le plan national à partir du numéro de casier-par-

<sup>66</sup> La ligne reprise sous l'abréviation "fpf" renseigne également le taux d'enregistrement du numéro de Registre national au niveau du parquet fédéral.



quet local qui est un identifiant unique des prévenus au sein de chaque parquet. Autrement dit, ce processus de "nationalisation" des prévenus pour lesquels un dossier a été ouvert dans un des arrondissements du royaume entre 2004 et aujourd'hui a pour conséquence que plusieurs parquets peuvent référencer une même identité étant donné la disparition de l'identifiant au niveau local lors de la création de l'identifiant national.

L'augmentation globale importante du taux d'enregistrement du numéro de Registre national (de 3,25% en 2005-2006 à 51,03% en 2010-2011) est quant à elle principalement liée, d'après les explications du service d'encadrement ICT/CTI, au fait que depuis un peu plus de deux ans, la police transmet par voie électronique un certain nombre d'informations issues des procès verbaux parmi lesquelles le numéro de Registre national est souvent renseigné.

L'enregistrement du numéro de Registre national dans le champ de saisie approprié de la base de données JIOR des juges d'instruction est quant à lui moins satisfaisant :

**Tableau 3:** *Aperçu par année de l'enregistrement du numéro de Registre national dans l'application JIOR*

Année	N.
2005	24
2006	11
2007	8
2008	4
2009	53
2010	20
2011	18

Au regard de ces chiffres absolus particulièrement bas, il n'est pas impossible d'après le service d'encadrement ICT/CTI que le numéro de Registre national soit enregistré dans d'autres champs (par exemple, le champ "Remarque générale") ou dans des documents joints au dossier. Cela dépend de la méthode de travail au sein du cabinet d'instruction. Il n'est cependant pratiquement pas possible de valider le format du numéro de Registre national de manière à pouvoir collecter précisément l'information dans ces champs externes et/ou ces documents. Il semblerait par ailleurs que les juges d'instruction ou leur greffier puissent effectuer la plupart des recherches sur des données personnelles (par exemple, sur la base du nom et de la date de naissance) grâce à une autre procédure.

Nous n'avons pas pu obtenir le pourcentage d'enregistrement du numéro de Registre national pour les greffes des tribunaux correctionnels ni pour ceux des cours d'appel (section correctionnelle) mais nous sommes en mesure de rendre compte de son taux d'enregistrement dans l'application PaGE, qui est utilisée au niveau des parquets généraux, à la date du 28 février 2011.

**Tableau 4:** *Aperçu de l'enregistrement du numéro de Registre national dans l'application PaGE à la date du 28 février 2011, ventilée par ressort judiciaire*

<b>Anvers</b>	22	140482	0,02%
<b>Bruxelles</b>	4	121907	0,00%
<b>Gand</b>	7600	98112	7,75%
<b>Liège</b>	?	?	?
<b>Mons</b>	41	20362	0,20%
<b>Total</b>	7667	380863	2,01%

A nouveau, la première colonne chiffrée concerne le nombre de prévenus dont le numéro de Registre national est enregistré à la date référencée. La colonne suivante reprend le nombre total de prévenus au 28 février 2011 et enfin la troisième colonne indique le taux d'enregistrement du numéro de Registre national pour cette même date (col1/col2\*100). Aucune information n'est disponible pour le parquet de Liège car il n'utilise pas l'application.

Depuis quelques années, le Casier judiciaire central est relié au Registre national ce qui permet aux agents de niveau 1 du service du Casier judiciaire central du Ministère de la Justice ou, par délégation, aux personnes désignées nommément et par écrit<sup>67</sup> d'attribuer systématiquement, lors de la création d'un dossier dans le Casier judiciaire central, un numéro de Registre national, pour autant bien sûr que la personne condamnée en ait un. Ce champ est préstructuré de manière à pouvoir rechercher via le numéro de Registre national si la personne a un casier judiciaire. Depuis quelques années déjà, la banque de données du Casier judiciaire central dispose d'un taux d'enregistrement du champ relatif au numéro de Registre national d'environ 86 % ; les 14 % restants doivent toujours faire l'objet d'un examen spécifique. Ils peuvent concerner soit des personnes d'origine étrangère qui n'ont pas de numéro national, soit des personnes enregistrées dans le Casier judiciaire central sous une identité erronée et pour lesquelles l'attribution automatique du numéro national n'a pas pu se faire lors de la comparaison de toutes les identités contenues dans le

<sup>67</sup> Loi du 8 août 1997 relative au Casier judiciaire central, art. 5.

Casier judiciaire central avec le Registre national il y a quelques années. Pour les personnes d'origine étrangère qui n'ont pas de numéro national, le Casier judiciaire central n'enregistre pas le numéro d'identification de l'Office des Etrangers car il n'y a pas de contact entre le Casier judiciaire central et l'Office des Etrangers pour pouvoir disposer de ce numéro.

Voici la variation par année du nombre de dossiers pour lesquels un numéro d'identification du Registre national a été enregistré :

**Tableau 5:** *Aperçu par année de l'enregistrement du numéro de Registre national dans les dossiers du Casier judiciaire central*

Date	28/04/2005	02/01/2006	08/01/2007	03/01/2008	02/02/2009	06/01/2010	03/01/2011	22/04/2011
Dossiers avec RN	2.295.371	2.317.065 (+0,28%)	2.411.309 (+2,43%)	2.491.715 (+2,41%)	2.573.391 (+2,84%)	2.644.797 (+2,87%)	2.718.812 (+3,5%)	2.744.531 (+0,81%)
Dossiers sans RN	372.078	375.138	367.673	378.251	385.891	395.336	407.998	411.569
Total	2.667.449	2.692.203	2.778.982	2.869.966	2.959.282	3.040.133	3.126.810	3.156.100
%RN	86,05%	86,06%	86,76%	86,82%	86,96%	86,99%	86,95%	86,96%

Enfin, pour l'application des établissements pénitentiaires (SIDIS/Greffe), l'enregistrement du numéro de Registre national n'est pas systématique car les greffiers ne disposent pas tous d'un accès nominatif au Registre national. Concernant les personnes étrangères, aucun numéro n'est enregistré, sauf peut-être le numéro de dossier de l'Office des Etrangers lorsque celui-ci est communiqué à l'établissement pénitentiaire. Par ailleurs, le pourcentage d'enregistrement du numéro de Registre national n'est pas disponible par année car il n'existe qu'un seul fichier de signalétique relatif aux personnes pour l'ensemble de SIDIS/Greffe. Il n'y a pas de nouvel enregistrement à chaque écrou ou au début de chaque année. A titre indicatif, sur base de l'extraction sollicitée auprès de la Direction générale des établissements pénitentiaires dans le cadre du projet de recherche que nous avons évoqué<sup>68</sup>, dans 52,1% des observations (3264) la variable "nr\_register" a été complétée (laquelle correspond *a priori* au champ utilisé pour enregistrer le numéro de Registre national), cela ne signifie pas pour autant que ce soit le numéro de Registre national qui soit effectivement enregistré. La Direction générale des établissements pénitentiaires ne dispose pas pour l'heure de moyen de vérifier la qualité de ces enregistrements.

<sup>68</sup> Cette extraction partielle de la base de données des établissements pénitentiaires était composée de variables relatives à toutes les détentions dans lesquelles un régime de surveillance électronique (SE) a débuté entre le 1<sup>er</sup> janvier 2007 et le 31 décembre 2008 inclus ainsi que tous les régimes antérieurs et postérieurs au régime de surveillance électronique dans le cadre de ces mêmes détentions. Voir B. MINE, C. VANNESTE (dir.), *op. cit.*, 189-190.

Accroître significativement le taux d'enregistrement du numéro de Registre national à chaque phase du système d'administration de la justice pénale, pré-suppose tout d'abord la légalité de son enregistrement pour chacune des bases de données concernées (voir *supra*) et, ensuite une plus grande systématité de son enregistrement.

L'option initialement privilégiée lors du développement de SURTAP 2 visait précisément l'enregistrement systématique du numéro de Registre national. L'encodeur était contraint d'enregistrer ce numéro lors de la création de la fiche signalétique de la personne concernée sans quoi il était impossible de passer à l'écran d'enregistrement suivant. Les concepteurs de l'application ont toutefois dû abandonner cette piste en raison d'un problème d'accès au Registre national.

D'après les informations qui nous sont parvenues, l'ensemble du SPF Justice ne disposait semble-t-il jusqu'en 2011 que de quatre sets de 99 licences permettant d'accéder au Registre national via le serveur du SPF Justice. Un set complet de licences étant réservé à la Sûreté de l'Etat, les autres instances devaient se partager les 297 licences restantes. Or, la première personne connectée accédait au Registre national et tendait à maintenir sa session ouverte toute la journée en raison de ce problème de capacité. Ainsi, lorsque toutes les licences étaient utilisées, il n'y avait plus moyen de se connecter au Registre national. Il semblerait que ce problème de capacité ait été résolu et que des licences d'accès aient été octroyées à celles et ceux pour qui l'accès au Registre national est indispensable pour l'accomplissement des tâches qui relèvent de leurs compétences<sup>69</sup>.

Par ailleurs, l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté royal du 24 novembre 2010 déterminant les cas dans lesquels une autorisation d'utiliser le numéro d'identification du Registre national n'est pas requise, permet désormais aux organismes et aux personnes qui ont été autorisés à accéder aux informations du Registre national en application de l'article 5, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, d'« enregistrer en interne le numéro d'identification sous lequel les personnes physiques dont ils consultent les données sont inscrites au Registre national. Le numéro d'identification enregistré en application de l'alinéa 1<sup>er</sup> ne peut être utilisé qu'à la seule fin de prendre connaissance des informations relatives aux personnes dont les données sont consultées ».

---

<sup>69</sup> Conformément aux conditions prévues par la Commission de la vie privée dans sa délibération RN n° 23/2005 du 15 juin 2005 relative à la demande formulée par le Ministère de la Communauté germanophone, Service Formation, Emploi et Programmes européens, afin d'être autorisé à accéder aux informations du Registre national et à utiliser le numéro d'identification du Registre national dans le cadre de l'application de la législation relative à l'occupation des travailleurs étrangers, 3. Voir également la note du 12 juillet 2011 rédigée par le consultant en sécurité du SPF Justice à l'attention du Président du Comité de Direction et des dirigeants des institutions de la Justice.

Dans un certain nombre d'applications (JIOR, SIPAR, PaGE, etc.), le champ d'enregistrement du numéro d'identification du Registre national est libre, l'encodage serait probablement facilité si le champ d'enregistrement était préstructuré d'après les trois groupes de chiffres qui composent le numéro d'identification du Registre national (à savoir la date de naissance, le numéro d'ordre et le nombre de contrôle) ou si le nombre de caractères enregistrables était limité à ceux qui sont strictement nécessaires pour composer le numéro d'identification du Registre national<sup>70</sup>. Afin d'éviter les erreurs de saisie provoquées par le réencodage de l'information aux étapes successives de la procédure, il peut être utile à terme de faire en sorte que l'information soit enregistrée une seule fois en mettant en place un système de reprise automatique de l'information. Il reste cependant primordial dans un tel cas de figure de prévoir des procédures de contrôle afin non seulement de vérifier l'exactitude du numéro d'identification du Registre national mais également de s'assurer de la correspondance entre ce numéro et l'identité du justiciable dont il est question ; notamment, par rapport aux problèmes d'identification que posent les alias. Il serait par exemple possible de s'inspirer des procédures de contrôle de la Direction générale des établissements pénitentiaires, laquelle vise à vérifier la correspondance entre le numéro de détenu et la personne détenue. Le service d'encadrement ICT/CTI travaille actuellement à la création d'un dispositif de mise à jour automatique des encodages du numéro de Registre national grâce aux technologies informatiques modernes.

En amont de la mise en œuvre de toute procédure de contrôle, il importe de sensibiliser les encodeurs au numéro d'identification du Registre national en dispensant une information utile aussi bien à propos de la structuration du numéro que de la plus-value de son usage au niveau administratif mais également dans le cadre de traitements scientifiques, historiques et statistiques ultérieurs.

L'examen des difficultés techniques que pose l'enregistrement du numéro d'identification du Registre national doit être poursuivi au cas par cas, c'est-à-dire en prenant en compte les spécificités de chacune des bases de données du système d'administration de la justice pénale afin de pouvoir proposer en col-

---

<sup>70</sup> Il ne faut pas négliger les résistances qui peuvent survenir à l'égard de ce genre d'initiatives. A titre d'illustration, on peut rappeler que la Direction Application du service d'encadrement ICT/CTI avait réussi à préstructurer le champ d'enregistrement du numéro de notice dans l'application JUSTSCAN (programme de conversion des dossiers judiciaires "papier" en données informatiques) et à imposer son enregistrement préalablement à tout autre enregistrement ; de telle sorte que si ce champ n'était pas rempli, il n'était pas possible de créer un nouveau dossier. Il y a eu beaucoup de réticences de la part de différents acteurs judiciaires car ceux-ci préféreraient maintenir leur propre pratique d'enregistrement. Le projet initial n'a finalement pas pu être concrétisé.

laboration avec la Direction Application du service d'encadrement ICT/CTI des solutions adaptées qui soient susceptibles de les dépasser.

## **2. L'absence d'harmonisation des nomenclatures**

L'objectif d'intégration a généralement été pris en compte au moment d'opter pour les différentes nomenclatures d'infractions<sup>71</sup>. Les bases d'une intégration ont été posées par la référence à un même système de codification : par exemple, la nomenclature des codes de prévention de l'application des parquets jeunesse (PJP) est relativement similaire à celle utilisée par les parquets correctionnels (TPI/REA)<sup>72</sup>. Cela n'est toutefois pas systématique. A titre d'illustration, nous avons réalisé une première comparaison entre la liste des codes de prévention des parquets correctionnels et la nomenclature du Service de la politique criminelle (juin 2009) à partir desquelles sont respectivement produites les statistiques des parquets correctionnels et les statistiques des internements, suspensions et condamnations. Cette préférence pour la nomenclature du Service de la politique criminelle par rapport à celle du Casier judiciaire central se justifie par le fait que cette nomenclature conserve un historique de ses versions successives contrairement à celle du Casier judiciaire central où chaque nouvelle mise à jour vient écraser la version précédente.

### **2.1. *Comparaison entre la liste des codes de prévention des parquets correctionnels et la nomenclature du Service de la politique criminelle***

Tout d'abord, on peut observer que l'architecture respective de ces deux nomenclatures est différente. La nomenclature des préventions des parquets correctionnels se présente sous la forme d'une liste de codes agencés sans logique apparente tandis que celle du Service de la politique criminelle présente une structure arborescente qui se décline en sept niveaux hiérarchiques.

Les codes de prévention sont généralement composés d'un code chiffré (10 à 99) et d'une lettre (A à Z) qui vient préciser la prévention principale. La liste

---

<sup>71</sup> Voir entre autres, M. BEUKEN, « Nouvelles perspectives en matière de statistiques des condamnations », *Rev. dr. pén. crim.*, 1996, 931.

<sup>72</sup> Certaines différences ont cependant été mises à jour par I. Detry, chercheuse à l'I.N.C.C., au travers d'une comparaison sur le contenu des deux nomenclatures. Elle a ainsi pu identifier un certain nombre de codes de prévention de l'application TPI/REA qui n'étaient pas repris dans l'application PJP et inversement.

des codes de prévention se structure ainsi en catégories principales dont le code se compose uniquement d'un nombre (10 à 99) et de sous-catégories dont le code se compose alors d'un nombre (10 à 99) et d'une lettre (A à Z). A chaque code correspond une dénomination, la dénomination d'une catégorie principale étant le plus souvent composée de l'ensemble des dénominations des sous-catégories qu'elle regroupe.

D'après la courte note descriptive qui accompagne la nomenclature du Service de la politique criminelle, on apprend que celle-ci comptait, en juin 2009, 2126 lignes d'infraction. Les sept niveaux hiérarchiques se déclinent comme suit : le niveau 0 précise s'il s'agit d'une infraction relevant du Code pénal ("S") ou aux lois particulières ("B"), les 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> niveaux comptent chacun un chiffre, les 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> niveaux comptent quant à eux deux chiffres, et les 5<sup>e</sup>, 6<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> niveaux se composent chacun de 5 caractères (une lettre suivie de 4 chiffres). Pour identifier une infraction spécifique, les commentaires de cette note descriptive précisent que les cinq premiers niveaux sont indispensables : avant cela, il s'agit d'un "titre" (par exemple, "Crimes et délits contre la liberté individuelle") ; après cela, il s'agit d'une précision apportée à la nature ou aux circonstances de l'infraction. Cette dernière prend la forme soit d'un niveau hiérarchique supplémentaire (ce qui est rarement le cas), soit d'un complément (plusieurs compléments peuvent s'ajouter à un code principal). Enfin, il est fait remarquer que certains "titres" (du 4<sup>e</sup>, voire du 3<sup>e</sup> niveau) ne comptent qu'une seule ligne d'infraction du 5<sup>e</sup> niveau.

Au niveau du contenu, un certain nombre de différences sont observables en raison principalement de l'objet sur lequel porte respectivement chacune des nomenclatures. La nomenclature des préventions concerne, à travers ses dénominations, des "situations-problèmes"<sup>73</sup> donnant lieu à une information judiciaire. Les dénominations renvoient « davantage à des thèmes et à l'organisation concrète des parquets qu'à de réelles dispositions pénales »<sup>74</sup> alors que la nomenclature du Service de la politique criminelle concerne des faits ayant fait l'objet d'une condamnation coulée en force de chose jugée. Dans la mesure où elle peut être qualifiée de plus "phénoménologique" que la nomenclature du Service de la politique criminelle (laquelle pourrait être qualifiée de plus "juridique")<sup>75</sup>, la nomenclature des préventions présente au niveau du contenu des similitudes avec le "Registre PV" de la police (malgré la structure arborescente de celui-ci). On peut ainsi retrouver certaines figures criminelles telles que le

<sup>73</sup> La "situation-problème" désigne « le fait que pour au moins un acteur quelconque une situation donnée est vécue ou perçue comme "créant un problème" ou comme étant négative, inacceptable, indésirable ». A. P. PIRES, « La criminologie d'hier et d'aujourd'hui », in C. DEBUYST et al., (dir.), *Histoire des savoirs sur le crime et la peine*, vol 1., Bruxelles, Montréal, Ottawa, De Boeck-Université, PUM, PUO, 1995, 63.

<sup>74</sup> <http://www.om-mp.be/sa> cliquez sur l'onglet « nomenclature des préventions ».

<sup>75</sup> Ceci est particulièrement remarquable en matière de stupéfiants.

"carjacking" (11F), le "homejacking" (11G), le "vol à la tire" (18G), etc. qui ne se retrouvent pas dans la nomenclature du Service de la politique criminelle.

La liste des codes de prévention a un aspect beaucoup plus général (au sens où elle est simplement composée de catégories et sous-catégories) que la codification arborescente du Service de la politique criminelle, laquelle envisage en plus des différents niveaux hiérarchiques des compléments aux infractions qui peuvent être d'ordre général (circonstances aggravantes, tentatives, etc.) ou spécifique (par exemple, pour les crimes et délits en matière informatique : le fait de reprendre des données stockées, traitées ou transmises par un système informatique). Dans la nomenclature des préventions, il se peut que l'infraction et les circonstances aggravantes soient regroupées sous une même dénomination de catégorie.

Là où la codification du Service de la politique criminelle repose sur une distinction claire entre les infractions au Code pénal et celles aux lois particulières, il arrive que la codification des parquets regroupe thématiquement sous un même code des infractions au Code pénal et aux lois particulières (par exemple, les codes de prévention 35, 66, 68). Par ailleurs, si certains intitulés de catégories principales sont identiques à certains "titres" de la nomenclature du Service de la politique criminelle (39 : avortement, 47 : incendies volontaires, 63 : agriculture, 72 : insolvabilité frauduleuse), c'est-à-dire au 4<sup>ème</sup> niveau hiérarchique, d'autres correspondent à une infraction spécifique (56 : racisme et xénophobie), c'est-à-dire au 5<sup>ème</sup> niveau hiérarchique. Parfois, certaines dénominations de sous-catégories de la nomenclature des préventions correspondent à des "titres" (4<sup>ème</sup> niveau hiérarchique) de la nomenclature du Service de la politique criminelle (37A : viol, 37B : attentat à la pudeur, 63A : chasse, 63B : pêche, 66B : urbanisme et aménagement du territoire). Enfin, il arrive également que certaines catégories principales de la nomenclature des préventions se retrouvent de manière éclatée dans la nomenclature du Service de la politique criminelle (43 : coups et blessures volontaires ; abstention coupable de porter secours ; agression ; mauvais traitement d'enfants ; différend civil ; torture ; traitement inhumain ; traitement dégradant).

Pour autant qu'ils visent approximativement la même réalité, on relèvera que les intitulés de certaines (sous-)catégories de la nomenclature des préventions (par exemple, "trafic d'or", "dépôt clandestin d'immondices") peuvent différer de ceux qui sont repris dans la nomenclature du Service de la politique criminelle ("trafic et refonte des monnaies métalliques", "déchets : entreposage, dépôt, déversement"). Par ailleurs, certaines spécifications d'infractions dans la nomenclature du Service de la politique criminelle (telles que "dégradation", "destruction", "contrefaçon") fonctionnent comme des catégories autonomes dans la nomenclature des préventions.



Un grand nombre de codes de prévention, d'après leur intitulé, ne se retrouvent pas dans la nomenclature du Service de la politique criminelle (55,05%). Il s'agit des codes de prévention suivant : 11F, 11G, 12, 16, 16A, 16E, 17, 17B jusque 17H, 18, 18B, 18C, 18D, 18E, 18G, 20, 20A, 20F, 20H, 20M, 20N, 21, 22, 23, 25, 25C, 25G, 27, 27B, 28, 28A, 29, 29A, 29B, 29C, 29E, 30E, 31, 31A, 31B, 32, 32A, 32B, 32C, 35, 35A, 35B, 35G, 35J, 35K, 35L, 36, 36D, 36E, 37, 37D, 37F, 37H, 37J, 37K, 37L, 37P, 37R, 38, 38C, 38F, 38G, 40, 40A, 40B, 40C, 41, 41D, 41E, 41F, 42, 42B, 42C, 42G, 42I, 42J, 42K, 42L, 42N, 42O, 42P, 43, 43C, 43E, 45, 45A, 45D, 45E, 45F, 45G, 46, 46B, 48, 48D, 48E, 48F, 49, 50, 50B, 50F, 51, 52, 52I jusque 52M, 53, 54, 54A, 54B, 54D, 54E, 54F, 54G, 55, 55C jusque 55H, 56C, 57, 57A, 57B, 58, 58D, 58F, 58G, 59, 59G, 59M, 60, 60E jusque 60T, 61, 61B, 61C, 61H, 61Q, 61R, 61U, 61W, 61X, 61Z, 62, 62B, 62D, 62G, 62H, 62I, 62J, 62K, 62O, 62P, 63D, 63F, 63G, 63H, 63J jusque 63P, 64A, 64B, 64C, 64E, 64F, 64G, 64H, 64I, 64J, 64L, 64M, 64O, 65, 66C, 66D, 66E, 66G, 66H, 66I, 66J, 67, 67B, 67C, 67D, 67I, 68, 68A, 68E, 68F, 68H, 68K, 68L, 68N, 68O, 69, 69C, 69E, 69G, 70, 70A, 71, 71A, 71B, 71C, 73, 73A, 74, 74A, 75, 75C, 75D, 76, 76B, 77, 77A, 77B, 77C, 77D, 78, 78B, 78C, 78D, 79, 79A, 79B, 79C, 79E, 70, 81 jusque 99 (lesquels concernent les infractions de roulage)<sup>76</sup>. A mi-chemin entre la nomenclature des préventions et celle du Service de la politique criminelle, la nomenclature des greffes pourraient fournir certains éclaircissements sur le processus de requalification des préventions. Cependant, il n'existe pas à ce jour de nomenclature nationale unique des qualifications. En effet, la liste initiale des qualifications a depuis connu des évolutions diverses en fonction des greffes correctionnels de sorte qu'il existe aujourd'hui 27 listes de codes de qualification différentes.

Aucune des deux nomenclatures qui viennent d'être envisagées (liste des codes des prévention et nomenclature du Service de la politique criminelle) ne sont par ailleurs totalement satisfaisantes.

On peut ainsi relever au niveau des codes de prévention utilisés par les parquets correctionnels, des recouvrements de catégories qu'il importe de résoudre. Certains codes de prévention recouvrent des faits dont les conséquences pénales sont très différentes. Par exemple, le code de prévention "30", regroupant différents types d'homicides volontaires, ne permet pas de distinguer les parricides qui sont régis par l'article 395 du Code pénal, ni les infanticides qui en fonction des circonstances peuvent être punis comme un meurtre ou comme un assassinat. Il n'opère pas non plus de distinction entre les homicides volontaires réalisés et les tentatives (exception faite pour les assassinats et les meurtres). Il se peut aussi que le codage soit entravé par le manque d'uni-

<sup>76</sup> Bien que 80% des bulletins de condamnation réceptionnés par le Casier judiciaire central concerne le roulage, on notera à titre de comparaison que les nomenclatures d'input (Casier judiciaire central) et d'output (Service de la politique criminelle) n'y consacrent qu'un seul code.

vocité de la signification de la dénomination correspondant à certains codes de prévention (par exemple : le code 16E dénommé "Dossier Schengen", le code 57a qui a trait aux "Sectes" ou le code 20E intitulé "Boule de neige"), ce qui peut affecter la représentation de certaines préventions dans les publications statistiques. En effet, étant donné l'absence de définition et d'incrimination spécifique relatives aux "sectes" (code 57a), il se peut que les faits soient enregistrés sous un autre code (par exemple : homicide involontaire, harcèlement sexuel, blanchiment, etc.) ou qu'elle serve de "catégorie fourre-tout".

Dans le cadre d'un précédent projet de recherche<sup>77</sup>, nous avons pu consulter 179 dossiers judiciaires ouverts dans cinq parquets du royaume entre 1991 et 2005<sup>78</sup> sous le code de prévention 57a dont il appert qu'à peine 15 % sont ouverts à partir d'un procès-verbal dont la qualification des faits a trait à une infraction au Code pénal ou aux lois particulières. Sans vouloir dénier le comportement criminogène de certains groupements ou minimiser l'impact dommageable de certaines expériences sectaires, il s'avère que dans tous les autres cas les pratiques visées relèvent moins d'une transgression, d'une infraction par rapport aux lois instituées que d'une non-conformité, d'une irrégularité par rapport aux comportements habituels, les plus fréquents dans un domaine donné. A terme, 93% de ces dossiers ont été classés sans suite par le Ministère public en raison de l'absence d'infraction ou d'élément d'infraction. Nous pouvons ainsi recenser sous la catégorie 57a des faits relatifs à la prodigalité d'une personne, à l'organisation de certains événements (séminaires, stages, conférences, etc.), à la communication d'informations sur certains groupements particuliers ou certaines pratiques, à des règlements de comptes entre particuliers, à des déclarations absconses résultant des troubles mentaux d'une personne, à des faits pouvant être qualifiés d'infraction, à des conflits familiaux générés par l'appartenance d'un des conjoints à un groupement particulier ou à l'expérimentation de certaines pratiques, etc. Il s'avère cependant que la plupart des pratiques visées passent de l'ombre à la lumière du système pénal avant tout parce qu'elles génèrent de l'inquiétude ou de la suspicion dans le chef du renvoyant en raison d'un certain rapport d'étrangeté. Parmi ces agissements "étranges" auxquels le renvoyant (particulier ou policier) n'a pas l'habitude d'être confronté, nous pouvons recenser des pratiques de type commercial ou thérapeutique, des rituels pouvant être qualifiés de magique ou d'ésotérique, des pratiques inhérentes à une expérimentation intense du "croire"<sup>79</sup> des modifications au niveau du comportement d'un proche dues à sa conversion, ou

<sup>77</sup> Voir B. MINE, « La régulation du « phénomène sectaire » en Belgique : une mise à l'épreuve des hypothèses relatives aux transformations de la gouvernamentalité dans les sociétés occidentales contemporaines », *Annales de droit de Louvain*, 2, 2009, 101-192.

<sup>78</sup> Selon la base de données TPI/REA, ces 179 dossiers correspondent à 33% de l'ensemble des dossiers ouverts sur le territoire pendant cette même période sous le code de prévention 57a relatif aux « sectes ».

encore des pratiques à caractère public perçues comme amORALES ou socIALEMENT peu correctes (par exemple, la réception d'une brochure vantant les vertus du massage). Ces informations témoignent de l'intérêt (pour la validité de la production statistique) à confronter plus systématiquement, sur la base d'une analyse de dossiers, les dénominations et leurs sémantiques à la réalité qu'elles recouvrent afin *in fine* d'identifier les variations qui peuvent éventuellement être liées au processus de renvoi et/ou aux pratiques d'enregistrement<sup>80</sup>.

Le Service de la politique criminelle éprouve également des difficultés pour savoir exactement comment les encodeurs du service du Casier judiciaire central utilisent leur propre nomenclature<sup>81</sup>. L'architecture extrêmement détaillée et théoriquement exhaustive de celle-ci est difficile à opérationnaliser pour l'encodeur dans ses catégorisations les plus fines. En principe, l'encodeur du service du Casier judiciaire central est obligé d'enregistrer au minimum jusqu'au 5<sup>ème</sup> niveau de la nomenclature pour que l'enregistrement d'une infraction spécifique soit validé. Bien qu'il ne puisse pas encoder quelque chose qui n'existe pas, l'encodage n'est pas toujours suffisamment précis car les champs facultatifs (compléments spécifiques à une infraction ou généraux à toutes les infractions) sont souvent négligés et il arrive régulièrement que les catégories plus génériques soient privilégiées, ce qui affecte la production statistique.

Ces deux nomenclatures ne sont par ailleurs pas systématiquement actualisées. Comme nous allons le voir ci-après, la nomenclature des codes de prévention des parquets correctionnels (conjointement à celle des codes de qualification des greffes correctionnels) est en cours de révision tandis que la nomenclature du Casier judiciaire central, laquelle sert de référence pour l'élaboration de la nomenclature du Service de la politique criminelle, a connu une première actualisation à la mi-2010 et a connu, en mars 2011, sa 3<sup>ème</sup> révision. Cependant, ces actualisations successives ne concernent que les infractions au Code pénal. Les infractions aux lois particulières n'ont quant à elles pas encore été actualisées. Pour ces dernières, les modifications se font plutôt "à la carte", c'est-à-dire lorsque les encodeurs sont confrontés à un bulletin de condamna-

<sup>79</sup> Nous entendons par cette substantivation du verbe "croire", le fait d'avoir foi, d'avoir confiance en quelqu'un ou quelque chose, voire de manière plus étendue, le fait d'avoir confiance en l'efficacité de quelqu'un ou quelque chose.

<sup>80</sup> Signalons toutefois qu'une circulaire (COL 17/2010) est récemment entrée en vigueur en la matière (1<sup>er</sup> octobre 2010) en vue de fournir une méthode de travail uniforme pour les services de police et pour les parquets, laquelle vise notamment l'encodage informatique des dossiers répressifs. *Doc. Parl.*, Ch., sess. ord. 2010-2011, n°80/7, 56-57.

<sup>81</sup> Avant le service du Casier judiciaire central et le Service de la politique criminelle étaient dans le même bâtiment, dès lors il était encore possible d'observer concrètement comment les informations étaient enregistrées ou d'être tenu au courant des pratiques au travers de contacts informels. Cela n'est plus possible aujourd'hui.

tion contenant une infraction qui n'est pas encore reprise dans la nomenclature existante. Les mises à jour de la nomenclature sont réalisées au moyen de suppressions et d'ajouts qui rendent difficile l'appréciation de son actualité en raison de l'absence d'historique<sup>82</sup>. Le Service de la politique criminelle qui produit les statistiques de condamnations, suspensions et internements travaille donc avec sa propre nomenclature augmentée ou diminuée dans laquelle ces modifications sont visibles. Pour ce faire, le Service de la politique criminelle reçoit, préalablement à la demande d'extraction, la dernière version de la nomenclature du Casier judiciaire central en format Excel qu'il restructure et actualise (c'est-à-dire en réalisant ses propres ajouts ou suppressions) sur base de la précédente version de la nomenclature dont il dispose<sup>83</sup>.

Ces premiers éléments invitent à poursuivre plus en avant, et de manière plus systématique, la comparaison entre les différentes nomenclatures utilisées aux différents stades du système d'administration de la justice pénale et ce, à travers trois axes : l'architecture (et, si possible, le degré de précision avec lequel les faits et infractions, les décisions ou encore les caractéristiques personnelles des justiciables sont codés), le contenu (c'est-à-dire comparer les dénominations et leurs sémantiques avec ce qui est réellement enregistré, ce travail de comparaison permettrait d'appréhender les variations de sens qui peuvent être prêtées à une dénomination lorsqu'une situation-problème particulière est renvoyée à travers le système pénal et enregistrée) ainsi que les procédés et délais d'actualisation.

Une question cependant demeure au terme de ce premier exercice comparatif : comment se doter, dans un projet de statistique "criminelle" intégrée, d'un lan-

<sup>82</sup> Un processus de centralisation des nomenclatures est actuellement en cours en vue de créer une seule source d'information à partir de l'intégration des données locales des casiers judiciaires communaux au niveau du Casier judiciaire central car actuellement ceux-ci travaillent tous différemment. Ils encodent les bulletins de condamnation chacun à leur manière d'après leur propre nomenclature. L'objectif est d'aboutir à la création d'une nomenclature unique afin que celle-ci puisse être un jour implémentée au niveau des greffes. Ce projet du SPF Justice risque d'entrer en conflit avec le travail mené par F. Rabaey (voir *infra*) dont le commanditaire est le Ministère public.

<sup>83</sup> Le Service de la politique criminelle éprouve également certains problèmes de mise à jour avec les autres nomenclatures. Par exemple, la distinction entre Brabant flamand et Brabant wallon n'est toujours pas possible, les informations continuent d'être enregistrées sous la catégorie Brabant. Il se peut que deux codes différents existent pour une même ville. Il y a aussi un code qui correspond à "Cour d'appel-section Anvers" et un autre à "Cour d'appel-section Mons". Cependant, pour ce dernier code, aucune occurrence n'est enregistrée. Ainsi, une rubrique a été créée mais étant donné qu'elle n'est pas utilisée, on ne sait pas à quoi elle correspond exactement. Il y a également un problème au niveau des codes relatifs aux tribunaux de police car des codes antérieurs au regroupement des tribunaux de police continuent d'être utilisés ce qui occasionne des problèmes de précision. Une autre aberration qui n'a jamais été corrigée concernant la codification du sexe de la personne condamnée : cinq possibilités sont offertes à l'encodeur pour enregistrer le sexe de la personne condamnée : M/V//F/X/vide (les lettres V et F référant toutes deux au sexe féminin)!

gage de référence qui parvienne à tenir ensemble les dimensions phénoménologique et juridique du "crime"<sup>84</sup> à travers les différentes phases du processus pénal ? En première approximation deux pistes peuvent *a priori* être envisagées, la perspective d'une intégration verticale laisse à penser qu'un système de nomenclature unique applicable à l'ensemble du système d'administration de la justice pénale serait la panacée. Cependant, aboutir à la production d'une catégorisation intégrée qui parvienne à prendre en compte la diversité des réalités et des enjeux qu'implique un tel projet interdisciplinaire, constitue un véritable défi dont la complexité nous confronterait à des difficultés théoriques et pratiques considérables ; pour ne pas dire insurmontables. En effet, comment trouver les mots adéquats pour circonscrire les différentes facettes du "crime" aux différents stades du processus pénal sans être pour autant prisonnier de cette image du langage critiquée par L. Wittgenstein dans ses *Recherches philosophiques* : à savoir que la signification attribuée à un mot est l'objet que ce mot représente. Alors que pour L. Wittgenstein, la signification d'un mot varie en fonction de son contexte d'utilisation, de la pratique à travers laquelle il est mobilisé<sup>85</sup>. Faut-il pour autant s'abstenir de définir les signifiants en prenant ainsi le risque de mettre à mal la validité de la production statistique ? A côté de cette première piste *a priori* difficilement praticable, une autre peut peut-être être esquissée. Il s'agirait d'envisager un système de traduction des nomenclatures actuellement utilisées aux différentes phases du système d'administration de la justice pénale, lequel pourrait s'appuyer sur le développement et l'actualisation régulière de tableaux de correspondance. En référence à la Commission nationale de la nomenclature qui relève des compétences du Collège des procureurs généraux<sup>86</sup>, il serait en ce sens utile de créer une Commission nationale *des* nomenclatures qui puisse assurer le travail de coordination pour l'ensemble des instances du système d'administration de la justice pénale<sup>87</sup>.

## 2.2. La nomenclature « Rabaey »<sup>88</sup>

Une alternative serait de faire l'économie de la dimension phénoménologique du "crime" pour s'en tenir au développement d'une nomenclature unique exclusivement juridique ; c'est-à-dire une nomenclature qui soit uniquement

<sup>84</sup> Rappelons qu'il convient de comprendre par "crime", « tout comportement que le droit saisit en menaçant son auteur d'une peine ». P. ROBERT, *Sociologie du crime*, Paris, La découverte, 2005, 13.

<sup>85</sup> Afin d'alimenter une réflexion sur les questions épistémologiques et méthodologiques que peut poser l'élaboration d'une nomenclature, voir entre autres S. BAELE, « Une approche multiple de la catégorisation pour projet éthique », *Émulations*, 8, 2011, texte intégral disponible sur <http://www.revue-emulations.net/archives/n8/edito8>, F. KRAMER & A. LÜDTKE, « Les formes de la violence. Entretien avec Wolfgang Sofsky », *La Vie des idées*, 8 février 2011, texte intégral disponible sur <http://www.laviedesidees.fr/Les-formes-de-la-violence.html>.

<sup>86</sup> Cette Commission est actuellement composée d'un président et de trois collaborateurs.

basée sur les infractions au Code pénal et aux lois particulières. Dans cette perspective, il importe d'évoquer le travail particulièrement intéressant mené actuellement par F. Rabaey, sous la supervision du président de la Commission nationale de la nomenclature, dont l'objectif est d'aboutir à une nouvelle nomenclature des codes de prévention et qualification. Il s'agit d'un travail d'intégration et d'uniformisation de grande ampleur entrepris à l'initiative du Ministère public.

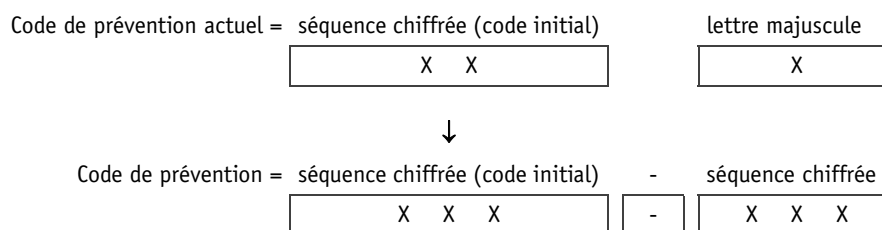
Inspiré par l'architecture de la nomenclature du Casier judiciaire central, il s'agit d'une nomenclature arborescente qui est basée sur la structure du livre II du Code pénal (Titre – Chapitre – Article) mais elle prend également en compte les principes généraux du livre I. Le système de codification chiffré sur lequel cette nomenclature repose, part du général (prévention) pour arriver au particulier (qualification). Les codes de prévention étant séparés des codes de qualification par un " - ". Ce système de codification est décimal, c'est-à-dire fondé sur un système de numération de base dix, et illimité ; c'est-à-dire que sa souplesse permet d'intégrer les éventuelles nouvelles dispositions du Code pénal.

F. Rabaey propose ainsi de remplacer la liste actuelle des codes de prévention par une liste de codes de prévention alternative. En lieu et place de ce système de codification alphanumérique illogique et limité, F. Rabaey propose une nouvelle structuration du code de prévention : une séquence chiffrée de 3 chiffres (code initial), suivie d'un point et ensuite d'une seconde séquence chiffrée de trois chiffres<sup>89</sup>.

<sup>87</sup> Dans cette perspective, il serait peut-être utile de prendre connaissance du travail réalisé par le Comité technique « Nomenclature et codes » du projet Phénix. Ce dernier avait pour mission d'établir « des nomenclatures précises, stables et uniformes, selon le type de décision et la base légale, dans des domaines civils et pénaux, en partant de la situation actuelle. Ce comité doit également déterminer les codes nécessaires et préparer le mode de suivi par un comité permanent des utilisateurs pour en assurer le suivi uniforme ». J. HUBIN, « Les relations Barreau-Palais : La diffusion des données jurisprudentielles dans le cadre du programme « Phénix » d'informatisation de l'ordre judiciaire », in J.-F. HENROTTE & Y. POULLET, *Cabinets d'avocats et technologies de l'information. Balises et Enjeux, Cahiers du CRID*, n°26, Bruxelles, Bruylant, 2005, 342.

<sup>88</sup> Nous remercions vivement Messieurs H. Vanderlinden et F. Rabaey pour toute la documentation communiquée à propos de leur travail en cours grâce à laquelle nous avons pu élaborer la présente section.

<sup>89</sup> Au cours d'une période transitoire, les deux codifications seraient utilisées concomitamment. La liste actuelle des codes de prévention continuerait d'être employée pour les affaires en cours tandis que la liste alternative mobiliserait une table de concordance – où chaque code de prévention actuel aurait un code chiffré équivalent – afin de coder les nouvelles affaires (Liste des codes de prévention actuelle : 10 → 99 + Liste de codes de prévention alternative 100 → 199).

**Figure 1:** Structuration du code de prévention

Le code initial se réfère à un regroupement de thèmes dans le Code pénal ou les lois particulières tandis que la deuxième séquence chiffrée concerne la position dans un regroupement de thèmes donné. En cas de promulgation de nouvelles lois, des nouveaux thèmes peuvent être insérés dans les regroupements existants – en fonction de la structure et des subdivisions existantes du droit pénal – grâce aux dizaines qui composent la seconde séquence chiffrée. Cette liste de codes de prévention alternative comprend cent nouveaux codes de prévention, allant de 100 à 199. A tout moment, cette liste peut être étendue avec des codes de prévention additionnels. Cette extension est nécessaire lorsque dans un code initial toutes les combinaisons avec la seconde séquence chiffrée sont épuisées, ou lorsque le droit pénal est modifié dans sa structure. Si cela est nécessaire, la première séquence de chiffres du code de prévention supplémentaire est composée à partir de la centaine suivante.

Les dispositions du livre I du Code pénal seraient reprises sous le code initial 100. Certaines de ces dispositions ont été complétées par cinq lois complémentaires. Pour pouvoir coder les thèmes autour desquels ces lois sont structurées, il est logique pour F. Rabaey d'élargir le code initial 100 avec des codes de prévention additionnels ; la première séquence chiffrée de ces codes référerait à la chronologie de promulgation de ces lois complémentaires. Les thèmes seraient regroupés en fonction de la structure et des subdivisions de la loi dont ils font partie.

Pour ce qui concerne la codification du livre II du Code pénal, F. Rabaey propose de regrouper les thèmes selon les titres auxquels l'infraction principale se rapporte ; ces titres seraient respectivement agencés sous les codes initiaux 101 à 110. Enfin, les codes initiaux allant de 111 à 199 seraient réservés aux lois particulières qui composent le droit pénal spécial. F. Rabaey synthétise ces informations sous le tableau suivant :

**Tableau 6:** *Aperçu du projet de codification de la nomenclature "Rabaey"*

Il propose à titre d'illustration, l'exemple suivant :

	Codes initiaux	Codes de prévention additionnels				
<b>a) Livre I du Code pénal + lois complémentaires</b>						
- art. 1 à 100 ter C.pén.	100					
- Loi relative aux circonstances atténuantes	→	200				
- Loi relative à la libération conditionnelle	→	→	300			
- Loi relative à la protection de la jeunesse	→	→	→	400		
- Loi de défense sociale	→	→	→	→	500	
- Loi concernant la suspension, le suris et la probation	→	→	→	→	→	600
<b>b) Livre II du Code pénal</b>						
- Titre I	101					
- Titre I bis	→	201				
- Titre I ter	→	→			301	
- Titre II	102					
- Titre III	103					
- Titre IV	104					
- Titre V	105					
- Titre VI	106					
- Titre VI bis	→	206				
- Titre VII	107					
- Titre VIII	108					
- Titre IX	109					
- Titre IX bis	→	209				
- Titre X	110					
<b>c) Droit pénal spécial</b>						
	111					
	↓					
	199					

**Figure 2:** *Illustration*

**Titre Ier :** Des crimes et des délits contre la sûreté de l'Etat

**Chapitre Ier :** Des attentats et des complots contre le Roi, contre la famille royale et contre la forme du gouvernement



**101.010** : Attentat et complot contre le Roi, l'héritier présomptif de la couronne, les membres de la famille royale, le Régent ou les ministres exerçant les pouvoirs constitutionnels du Roi

**101.020** : Attentat et complot contre la forme du gouvernement, l'ordre de successibilité au trône, l'autorité royale ou les Chambres législatives

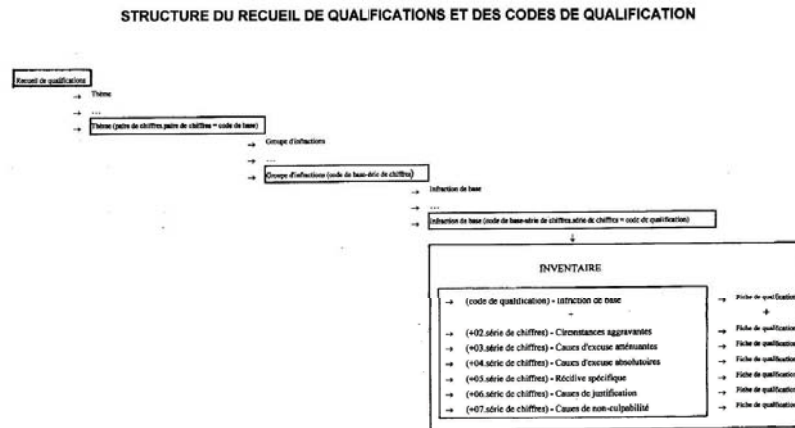
Le code de qualification s'appuie sur ce code initial sous lequel l'infraction de base est reprise. Un complément est ensuite adjoint au code initial en vue de correspondre à l'intitulé exact de l'article incriminant un comportement donné au sein d'une subdivision d'une thématique donnée. Le complément du code de qualification se compose d'une séquence chiffrée minimale, laquelle peut être étendue en fonction du degré de subdivision. Le code de qualification, explique F. Rabaey, « constitue la clé au sein de la nomenclature ; il permet l'accès à un ensemble de fiches de qualifications se rapportant à l'infraction de base ».

F. Rabaey précise qu'en plus du « texte de la prévention, une fiche de qualification contient les références légales, le degré de la peine applicable et un éventuel renvoi à d'autres fiches auxquelles le texte de la prévention peut être associé. Les fiches sont classées par infraction de base, sous forme d'un inventaire ; le classement tient compte, dans la mesure du possible, de la structure et de la subdivision du Code pénal. [...] Pour que le système de codes de qualification puisse être utilisé dans l'ensemble de la chaîne pénale, une prévention abrégée est jointe à chaque fiche de qualification. Il s'agit d'une brève description du texte de la prévention, précédée du code applicable à la prévention et complétée par les références légales qui permettent l'incrimination des faits. Les préventions abrégées ont leur importance lors de la rédaction des bulletins de condamnation par le greffe, car elles servent de base pour la délivrance des extraits du casier judiciaire ».

Les circonstances aggravantes, causes d'excuses atténuantes et absolutoires, circonstances de la récidive spéciale, causes de justification et causes de non-culpabilité font aussi l'objet d'une codification qui est jointe au code de qualification à titre de compléments sous les chiffres respectifs 02, 03, 04, 05, 06 et 07. Afin de renforcer le lien avec l'infraction de base, les séries de chiffres sont précédées par le signe " + " (ex : + 02 01 01).

F. Rabaey donne un aperçu du chemin que le greffier parcourt dans l'OMP-TRANET, l'intranet du Ministère public, pour obtenir une fiche de qualification :

**Figure 3:** *Aperçu de la structure du recueil de qualifications et des codes de qualification*



Outre le fait d'être en présence d'un système ouvert permettant de tenir compte de l'éventuelle requalification des faits par le juge, la nomenclature présente aussi une dimension historique dans la mesure où elle conserve l'ancienne formulation des infractions. En fonction de la date à laquelle les faits sont commis, le greffier peut choisir dans l'arborescence entre le libellé de l'infraction tel qu'il était formulé jusqu'à une date donnée et le libellé de l'infraction tel qu'il est actuellement formulé.

En principe, cette nomenclature devrait à terme s'imposer à l'ensemble des instances et autorités ayant trait au système d'administration de la justice pénale dans la mesure où elle offre une liaison fonctionnelle, logique et organique entre préventions et qualifications basées sur les infractions au Code pénal et aux lois particulières. La codification des infractions du Code pénal et du Code pénal militaire a été réalisée jusqu'à présent, les fiches de qualification peuvent être consultées sur l'OMPTRANET. La codification des infractions relatives aux lois particulières est actuellement en cours, la relecture des qualifications relatives à la législation sur les armes est en train d'être réalisée. Celle-ci devait être codifiée d'après les mêmes principes afin de pouvoir l'intégrer dans les qualifications se rapportant au terrorisme. Le travail risque toutefois de prendre encore un certain temps étant donné les moyens humains limités dont dispose la Commission nationale de la nomenclature en regard de la complexité de certaines lois particulières et du nombre important d'infractions qui existent au sein des sources légales et réglementaires, lesquelles ne sont d'ailleurs pas forcément évidentes à identifier.

A cet égard, il peut être utile de se référer aux critères (pouvant être appliqués alternativement ou cumulativement) ayant été pris en considération par l'ancien Point d'appui "Criminalité, police administrative et administration de

la justice pénale<sup>90</sup> pour déterminer les infractions qui allaient être prioritairement retenues dans la nomenclature des lois particulières du Casier judiciaire central et la forme dans laquelle elles allaient être présentées. Ces critères sont les suivants :

- « la fréquence d'application des dispositions pénales par les cours et tribunaux » ;
- « l'intérêt social » de certaines thématiques (lesquelles peuvent être identifiées par le biais de la littérature criminologique, des questions parlementaires ou des médias) ;
- les « demandes explicitement formulées par le parquet » en tant que « client privilégié » du Casier judiciaire central.

Dans une perspective de plus grande efficacité, il nous semble qu'il y aurait lieu de renforcer les moyens affectés à cette entreprise de la Commission nationale de la nomenclature de sorte que son travail puisse être mis à disposition des instances concernées dans un délai raisonnable.

## Conclusions

L'objet de la présente contribution était de traiter plus en avant deux problèmes majeurs qui entravent les possibilités d'articulation des bases de données du système d'administration de la justice pénale : l'absence d'identifiant unique et l'absence d'harmonisation des nomenclatures, plus particulièrement au niveau des nomenclatures des infractions.

Concernant l'absence d'identifiant unique, l'administration de la justice pénale requiert dans le cadre de son fonctionnement le traitement de données à caractère personnel dans la mesure où son effectivité est tributaire de l'identification des auteurs d'infractions. Ce constat entre cependant en tension avec la nécessité de protéger la personne concernée contre les risques qui peuvent être liés à l'usage d'informations à caractère personnel (atteintes à la présomption d'innocence, discriminations, etc.)<sup>91</sup>. Cet impératif s'impose également au nom de son impact sur la confiance de la population envers le fonctionnement de

---

<sup>90</sup> M. BEUKEN, S. DELTENRE, A. GEERAERTS, C. ALBERTY, J. VAN VAERENBERGH, *Données statistiques en matière de condamnations, Année 1993/0*, Ministère de la justice, Point d'appui "Criminalité, police administrative et administration de la justice pénale", Bruxelles, 1995, 12.

<sup>91</sup> Il importe également que la personne concernée puisse agir sur l'information qui lui est relative. Par exemple, le justiciable doit avoir la possibilité de consulter et, le cas échéant, de rectifier les informations relatives à sa personne ne serait-ce que pour pouvoir exercer ses droits et organiser sa défense. Précisons cependant qu'il ne s'agit pas d'assurer seulement la protection des données à caractère personnel des justiciables mais également celle de toutes les personnes concernées par l'administration de la justice pénale (magistrats, avocats, assistants de justice, victimes, etc.).

l'appareil judiciaire et les principes qui le sous-tendent. L'application de la réglementation relative aux traitements des données à caractère personnel doit ainsi avoir pour objectif de parvenir à un équilibre entre les différents intérêts en présence, c'est-à-dire ceux du responsable du traitement<sup>92</sup> et de la personne concernée mais aussi ceux de la collectivité et des tiers pris individuellement<sup>93</sup>.

En ce sens, nous avons insisté sur la nécessité d'entamer un débat de fond à propos de cette question délicate au sein du parlement, identifié comme la dernière instance à même de garantir le droit à la vie privée. Un débat qui doit également être l'occasion pour les chercheurs de positionner l'enjeu qu'il y a pour les recherches scientifiques ayant trait à l'administration de la justice pénale à disposer d'un identifiant unique pour les personnes – tel que le numéro d'identification du Registre national ou, idéalement, un identifiant sectoriel spécifique et anonyme – en regard des enjeux sociétaux que cela implique et des garanties que l'utilisation d'une telle clé d'identification requerrait du point de vue de la protection de la vie privée des administrés.

Parmi les questions sur lesquelles il y aurait lieu de débattre, citons entre autre celle de la conservation des données des dossiers clôturés dans les différentes bases de données du système pénal par rapport aux impératifs de la recherche scientifique. Qu'en est-il, par exemple, de l'étude de la récidive (par rapport à laquelle, ceci dit en passant, la Belgique est nulle part) ou du traitement de certaines questions criminologiques en rapport avec l'étude des trajectoires des justiciables à travers l'ensemble du système d'administration de la justice pénal face à l'obligation de supprimer le numéro d'identification du Registre national lorsque le dossier est archivé<sup>94</sup>?

Il nous paraît important que les décideurs politiques, nos représentants comme la Commission de la vie privée aient la vision la plus claire possible sur les besoins de la recherche scientifique dans le domaine de la justice pénale.

Par ailleurs, bien qu'un champ d'enregistrement relatif au numéro de Registre national soit prévu dans chacune des bases de données du système d'administration de la justice pénale, la régularité de son enregistrement varie, comme nous avons pu le montrer, d'un secteur à l'autre. Un examen des difficultés susceptibles d'entraver l'enregistrement du numéro d'identification du Registre national a permis d'avancer quelques pistes de solution en vue de parvenir à plus de systématisme, celles-ci doivent cependant être mises en perspective

<sup>92</sup> Loi du 8 décembre 1992, art. 1<sup>er</sup>, § 4.

<sup>93</sup> Voyez en ce sens le souci exprimé par la Commission de la protection de la vie privée dans son avis n°11/2004 du 4 octobre 2004 relatif aux deux avant-projets de loi instituant la base de données – Phénix, 3.

<sup>94</sup> Commission de la protection de la vie privée, Avis n°13/2006 du 24 mai 2006 relatif à l'identification et signature électronique au sein du système d'information Phénix, 6.

par rapport au défi technique que pose chaque application. L'éventualité de leur implémentation doit donc être appréciée au cas par cas.

La récente promulgation de l'arrêté royal du 24 novembre 2010 déterminant les cas dans lesquels une autorisation d'utiliser le numéro d'identification du Registre national n'est pas requise devrait en tous cas permettre certaines avancées. En effet, ce nouvel arrêté royal permet aux organismes et aux personnes qui ont été autorisés à accéder aux informations du Registre national en application de l'article 5, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, de voir systématiquement s'afficher sur leur écran le numéro d'identification du Registre national et d'« enregistrer en interne le numéro d'identification sous lequel les personnes physiques dont ils consultent les données sont inscrites au Registre national ». Néanmoins, le fait que le champ soit complété ne nous dit encore rien de la qualité de l'encodage. Il faut par conséquent également prévoir au sein des différentes applications un dispositif technique visant à garantir un enregistrement valide de ce numéro (préstructuration du champ d'enregistrement, obligation de le compléter avant de poursuivre l'encodage, etc.).

Si l'objectif est de pouvoir apprécier quantitativement les flux d'informations sur base de différentes unités de compte, il nous semble tout aussi important de pouvoir disposer non seulement d'un identifiant unique pour les personnes mais à tout le moins aussi d'un identifiant unique pour les affaires et, par conséquent, d'envisager des techniques de conversion plutôt que de nécessairement préférer une unité de compte au détriment d'une autre.

Concernant les problèmes d'harmonisation, d'uniformisation, de précision ou encore de stabilité qui affectent les nomenclatures des infractions, une analyse comparative des différentes nomenclatures utilisées d'après les trois axes proposés dans le cadre de l'analyse que nous avons réalisée entre la liste des codes de prévention des parquets correctionnels et la nomenclature d'output du Service de la politique criminelle<sup>95</sup> contribuera très certainement à une meilleure circonscription de ces problèmes. Ces résultats permettront d'éclairer également cette question cruciale au niveau de la codification des faits et des infractions, à savoir : quel type de nomenclature convient-il de privilégier.

Faut-il opter pour une nomenclature phénoménologique/juridique ou une nomenclature exclusivement juridique ? En première approximation, si on privilégie la première option, un système de traduction des nomenclatures actuellement utilisées devrait à notre sens être préféré à une nomenclature intégrale et intégrée, lequel pourrait par exemple s'appuyer sur le développement et l'actualisation régulière de tableaux de correspondance. Si on opte en

---

<sup>95</sup> Pour rappel les trois axes sont l'architecture, le contenu ainsi que les procédés et délais d'actualisation.

revanche pour une nomenclature strictement juridique, le travail de F. Rabaey qui a été exposé s'avère à ce titre des plus intéressants<sup>96</sup>. Néanmoins, le projet de centralisation des nomenclatures actuellement en cours au niveau du Casier judiciaire central en vue de créer une seule source d'information à partir de l'intégration des données locales des casiers judiciaires communaux est susceptible d'entrer en concurrence. Cette question devra être examinée plus en avant par un groupe de projet thématique (ou "Thematische projectgroep") dans le cadre du nouveau modèle de concertation entre le service d'encadrement ICT/CTI du SPF Justice et l'Ordre judiciaire entériné le 18 janvier 2011.

De tels groupes de travail présentent l'avantage de créer et d'entretenir, au travers des questions et thèmes traités, des contacts réguliers avec différents acteurs (informaticiens, experts juridiques, représentants académiques, personne *in situ* et instances de décision) et de développer une synergie qui soit propice à une concertation autour des intérêts, attentes et objectifs de chacun tout en permettant aux différents participants de situer plus clairement leur action dans un cadre plus large.

---

<sup>96</sup> Par ailleurs, il faut également indiquer que le travail de F. Rabaey ne paraît pas *a priori* incompatible avec le projet développé par la "Task Force" établie sous la Conférence des statisticiens européens de l'*United Nations Office on Drugs and Crime/United Nations Economic Commission for Europe* (UNODC/UNECE), lequel vise le développement d'un système international de classification des infractions qui puisse contribuer à l'amélioration de la consistance et de la comparabilité internationale des statistiques criminelles.

# NAVIGATION À VUE DANS LE SECTEUR DE LA PROTECTION DE LA JEUNESSE

ISABELLE DETRY

*Chercheur – Direction Opérationnelle Criminologie –  
Institut national de Criminalistique et de Criminologie*

## 1. Introduction

Avec l'avènement de *l'informatique*, les parquets et les greffes de la jeunesse ont, dans un esprit de facilitation de la gestion administrative de leurs dossiers, été pourvus d'ordinateurs et de programmes informatiques<sup>1</sup>. Aucun objectif ni d'uniformité des encodages, ni *in fine* d'élaboration de statistiques sur la base des données encodées n'étaient spécifiquement poursuivis. Le Centre de Traitement de l'Information (CTI-ICT) du Service Public Fédéral (SPF) Justice, au surplus, était chargé de répondre aux demandes des utilisateurs de ces programmes lorsque ceux-ci rendaient compte de difficultés d'encodage de leurs pratiques. Ainsi, de nombreuses adaptations locales ont été réalisées pour répondre aux demandes des utilisateurs.

A l'ère de la recherche d'indicateurs chiffrés, la « justice » tente aujourd'hui d'exploiter les données encodées dans ces programmes pour des objectifs divers (mesure de la charge de travail des instances, statistiques d'activité de celles-ci, statistiques criminologiques, etc.). Cependant, les services statistiques sont le plus souvent en sous effectif et le personnel affecté aux projets statistiques est insuffisant. Au surplus, le manque de coordination des interventions de ces services nuit à leur développement<sup>2</sup>.

Une coordination est également nécessaire pour programmer une intervention qui doit se réaliser sur plusieurs programmes informatiques différents. Ainsi, la création en 2006<sup>3</sup> de la *chambre spécifique du tribunal de la jeunesse* – juridiction de la jeunesse chargée d'appliquer le droit pénal commun – nécessite une adaptation des programmes informatiques à la disposition de l'ensemble des instances qui interviennent en amont et en aval de cette nouvelle chambre. A

---

<sup>1</sup> Parquets de la jeunesse : programme PJP (Parquet de la jeunesse/Jeugdparquet). Greffes : programme DUMBO.

<sup>2</sup> COUR DES COMPTES, *Mesures de lutte contre la surpopulation carcérale*, Rapport de la Cour des comptes à la Chambre des représentants, Bruxelles, décembre 2011, 12-16, disponible sur le site de la Cour des comptes ccrek.be.

<sup>3</sup> Article 57 bis loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait (tel que modifié par la loi du 13 juin 2006).

défaut d'un pilotage au niveau central permettant la gestion et l'harmonisation des processus et des bases de données des différents acteurs<sup>4</sup>, ces adaptations n'ont, à ce jour, pas encore été réalisées, laissant les encodeurs dans l'impossibilité d'enregistrer correctement les données, les analystes statistiques d'exploiter utilement celles-ci.

Pour terminer, l'exploitation des données chiffrées peut être réellement utile aux choix politiques lorsqu'elle permet de dresser une image du parcours des dossiers et des personnes dans le système d'administration de la justice. Pour y parvenir, des liens doivent pouvoir être établis entre les données récoltées aux différentes phases de l'intervention judiciaire. A ce jour, de tels liens n'existent (pratiquement) pas.

## 2. Trop de capitaines à bord

Il y a vingt ans déjà on s'inquiétait de ne pas disposer d'indicateurs chiffrés relativement au profil et au parcours judiciaire des jeunes.

Pour pallier ce manque, la Ministre de la Justice a chargé, fin 2002, l'Institut National de Criminologie et de Criminalistique (INCC) d'une recherche permanente visant *un appui scientifique à la production et l'exploitation de données statistiques dans le domaine de la protection de la jeunesse et de la délinquance juvénile*.

Dans ce cadre, l'INCC s'est naturellement penché en priorité sur les données et sur les programmes à la disposition des parquets et des greffes de la jeunesse. Un important travail d'adaptation tant des pratiques que des programmes d'enregistrement a été réalisé pour permettre *in fine* la récolte de données valides, fiables et utiles. Cependant, parallèlement, d'autres projets relatifs aux mêmes bases de données ont vu le jour sans qu'une instance n'assure ni la coordination, ni la cohérence de ces interventions.

Ainsi, à l'heure actuelle, pas moins de quatre services différents du SPF Justice interviennent de manière concomitante et, souvent, sans concertation préalable sur les données et les programmes d'enregistrement des parquets et des greffes de la jeunesse :

- l'INCC a initié, en 2003, le projet de statistiques criminologiques en matière de protection de la jeunesse et de délinquance juvénile, par un appui scientifique à la production des données au niveau des parquets de la jeunesse et assume encore actuellement un tel appui au niveau des greffes traitant des affaires *protectionnelles*<sup>5</sup> ;

---

<sup>4</sup> COUR DES COMPTES, *op. cit.*, 13.

<sup>5</sup> Mineur en situation problématique et mineur suspecté ayant commis un fait qualifié infraction.



- les analystes statistiques près le Ministère public assurent, depuis 2008, le contrôle de qualité des données et la production de statistiques d'activité des *parquets* de la jeunesse ;
- le Bureau Permanent Statistiques et Mesure de la charge de travail (BPSM) assure la production de données statistiques d'activité relatives aux affaires *civiles* traitées par les *tribunaux* de la jeunesse ;
- la Commission de Modernisation de l'Ordre Judiciaire (CMOJ) mène, depuis 2011, un projet d'établissement d'une liste de « produits » des tribunaux de la jeunesse permettant de déterminer leur charge de travail<sup>6</sup>.

Chacun de ces services, soucieux de la qualité des données et de leur conformité aux objectifs poursuivis (statistiques d'activité, statistiques criminologiques, mesure de la charge de travail) suit une méthodologie qui comprend les phases suivantes :

- examen de la disponibilité des données recherchées dans les bases de données (interlocuteurs privilégiés : ICT et personnel des parquets et des greffes) ;
- détermination en groupe de travail avec le personnel des parquets et des greffes ainsi que des magistrats, de la qualité de l'encodage et des éventuelles nécessités d'adaptation des programmes informatiques ;
- imposition à l'ICT d'opérer les changements nécessaires aux programmes ;
- élaboration d'une directive d'enregistrement à l'attention du personnel des parquets et des greffes.

Ainsi, tant le personnel des secrétariats des parquets et des greffes, les magistrats que les informaticiens de l'ICT sont obligés, en raison du peu de – ou d'effort de – coordination de ces différentes interventions, de participer à autant de groupes de travail qu'il y a de services intervenant et à (faire semblant de) se conformer aux objectifs, parfois contradictoires, de ceux-ci.

Dans ces conditions, peut-on encore légitimement s'étonner du manque de répondant et de motivation de ces interlocuteurs<sup>7</sup>, d'autant qu'à l'origine, l'informatisation leur a été présentée comme visant la facilitation de leur travail administratif ?

---

<sup>6</sup> A l'heure de la publication de cet article, il semblerait que le projet « mesure de la charge de travail » ne relève plus de la compétence de la CMOJ mais bien exclusivement de celle du BPSM (voir lettre d'information n° 7 (mars 2012) de la CMOJ téléchargeable via le lien [http://www.cmro-cmoj.be/sites/default/files/newsletter/newsletter\\_7-fr.pdf](http://www.cmro-cmoj.be/sites/default/files/newsletter/newsletter_7-fr.pdf).

<sup>7</sup> Constats effectués lors des discussions menées en groupe de travail avec les acteurs de terrain.

### 3. Absence de tour de contrôle

Les conséquences d'un manque de coordination<sup>8</sup> se révèlent également lorsqu'une adaptation doit être réalisée non sur un programme informatique en particulier mais sur un ensemble de programmes informatiques.

Ainsi, dans la matière de la prise en charge des mineurs (suspectés) ayant commis un fait qualifié infraction, les nouvelles règles relatives à la procédure en dessaisissement et à ses suites se heurtent à l'architecture traditionnelle des programmes informatiques à la disposition des instances pénales ou protectionnelles. Ces dispositions particulières<sup>9</sup> ont en effet « créé » une nouvelle « instance » judiciaire (la chambre spécifique du tribunal de la jeunesse) qui, tout en restant dans le giron du tribunal de la jeunesse, applique les dispositions du droit pénal. Les programmes informatiques des instances de la chaîne pénale/protectionnelle ont, quant à eux, généralement été conçus sur la base d'une distinction fondamentale entre adultes auxquels s'appliquent les dispositions du droit pénal et mineurs à l'égard desquels seules des mesures éducatives (protectionnelles) peuvent être prononcées. C'est ainsi qu'il a dû être décidé d'un enregistrement des décisions prononcées par la chambre spécifique du tribunal de la jeunesse non pas dans le programme DUMBO à la disposition des greffes des tribunaux de la jeunesse mais bien dans le programme TPI/REA à la disposition des tribunaux correctionnels, le programme DUMBO ne comprenant pas la liste des dispositions prononçables en vertu du droit pénal.

Mais tout n'est pas résolu pour autant. La décision prononcée par la chambre spécifique du tribunal de la jeunesse<sup>10</sup> doit (éventuellement) encore être enregistrée dans d'autres programmes informatiques (Casier judiciaire central, SIPAR<sup>11</sup>, SIDIS<sup>12</sup>, JUSTICE<sup>13</sup>, PAGE<sup>14</sup>, ...). A défaut de coordination des adaptations à réaliser aux programmes informatiques suite à une telle modification législative, ces programmes n'ont pas été adaptés : chaque encodeur se

<sup>8</sup> Il existe bien une direction « Application » au sein du service d'encadrement ICT qui doit assurer « la maintenance évolutive et corrective d'une cinquantaine d'applications ». Cependant, cette tâche semble impossible à assumer dans la mesure où chacune de ces applications relève d'une technologie différente, d'un langage de programmation distinct et de bases de données non compatibles entre elles. Face à cet ensemble hétéroclite, cette direction a récemment décidé d'investir dans la mise en place d'une « méthodologie de développement standard pour tout nouveau software, d'une architecture orientée service (Service Oriented Architecture ou SOA) » et d'un service exclusivement consacré à l'« architecture applications ». Voir à ce sujet, *JUST NEWS*, Journal interne du Service Public Fédéral Justice, novembre 2010, 13.

<sup>9</sup> Article 57 bis loi du 8 avril 1965.

<sup>10</sup> Ou à tous le moins, la spécificité de l'instance (chambre spécifique du tribunal de la jeunesse et non tribunal correctionnel) à la base de la décision.

<sup>11</sup> À la disposition des assistants de justice (maisons de justice).

<sup>12</sup> À la disposition des greffes des établissements pénitentiaires.

<sup>13</sup> À la disposition des greffes des Cours d'appel.

<sup>14</sup> À la disposition des secrétariats des Parquets généraux.

débrouille ainsi comme il peut avec le programme pour enregistrer malgré tout la « décision » ou « l'instance » ayant pris la décision. Une des conséquences de cette « pratique de la débrouille » est qu'il devient pratiquement impossible de distinguer, dans ces bases de données, ces dossiers et mineurs ayant suivi une procédure spécifique de dessaisissement.

Sans doute, la mise en place d'un modèle de concertation entre l'ordre judiciaire et le service d'encadrement ICT du SPF Justice (entériné le 18 janvier 2011)<sup>15</sup> permettra à l'avenir d'assurer ce type de coordination.

#### 4. Exploitation utile des données

Les données chiffrées peuvent être réellement utiles aux choix politiques lorsqu'elles permettent de dresser une image du parcours des jeunes, notamment<sup>16</sup> dans le système d'administration de la justice. Pour y parvenir, des liens doivent pouvoir être établis entre les données récoltées aux différentes phases de l'intervention judiciaire. Tel n'est pas le cas à l'heure actuelle.

Ainsi, par exemple, à défaut de ce lien entre les bases de données, il est actuellement impossible à l'Etat belge de répondre à la question du nombre de places nécessaires à créer pour accueillir les jeunes ayant fait l'objet d'une décision de dessaisissement et placés sous mandat d'arrêt ou condamnés à un emprisonnement par la chambre spécifique du tribunal de la jeunesse.

En 2006, l'Etat belge décide<sup>17</sup>, en conformité avec ses obligations internationales<sup>18</sup>, de ne plus accueillir aucun mineur d'âge dans un établissement pénitentiaire. La population des mineurs<sup>19</sup> placés sous mandat d'arrêt par le juge d'instruction<sup>20</sup>, maintenus en détention préventive par la chambre du conseil<sup>21</sup> ainsi

<sup>15</sup> JUST NEWS – Journal interne du Service Public Fédéral Justice, 51, avril 2011, 14. La mise en place d'un Collège des Cours et Tribunaux tel que suggéré par l'ancien ministre de la justice, S. De Clerck, aurait peut être également pu être utile en la matière mais celui-ci ne semble pas faire partie des priorités de l'actuelle ministre de la justice, A. Turtelboom.

<sup>16</sup> La question de la coordination des données chiffrées utiles pour la détermination de la politique en matière de protection (judiciaire) de la jeunesse et de délinquance juvénile est particulièrement épineuse dans la mesure où la matière relève de deux niveaux de pouvoir différents. En effet, si c'est le tribunal de la jeunesse qui décide du sort du mineur, ce sont les services des communautés qui se chargent de l'exécution des mesures décidées par celui-ci. Un effort de coordination entre ces deux niveaux de pouvoir est donc également nécessaire. Nous n'aborderons toutefois pas ce sujet dans le cadre du présent article.

<sup>17</sup> Article 606 du Code d'Instruction criminelle.

<sup>18</sup> Article 37, c) de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant et article 29 des Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté adoptées par l'Assemblée générale dans sa résolution 45/113 du 14 décembre 1990.

<sup>19</sup> Au moment des faits qui leur sont reprochés.

<sup>20</sup> Ces mineurs ont préalablement fait l'objet d'une décision de dessaisissement par le tribunal de la jeunesse sauf le cas exceptionnel de l'intervention du Juge d'instruction en cas de flagrant délit, de circonstances exceptionnelles et d'absolue nécessité (article 49 loi de 1965).

que celle des mineurs condamnés (ultérieurement) par la chambre spécifique du tribunal de la jeunesse<sup>22</sup>, doit dorénavant pouvoir être accueillie dans un *centre fédéral fermé pour mineurs*. La question qui s'est immédiatement posée à l'époque de l'adoption de cette nouvelle législation était de savoir de quelle capacité devaient bénéficier ces centres fédéraux fermés<sup>23</sup>.

Aussi aberrant que cela puisse paraître, l'état actuel des bases de données utilisées ne permet pas de répondre à cette question. En effet, si la décision de dessaisissement est enregistrée dans le programme à la disposition des greffes des tribunaux de la jeunesse (DUMBO), aucune donnée<sup>24</sup> enregistrée dans le programme à la disposition des juges d'instruction (JIOR) ou dans le programme à la disposition des greffes des prisons et des centres fédéraux fermés pour mineurs (SIDIS) ne permet d'établir une liaison avec l'information préalablement enregistrée dans DUMBO. L'exécution du mandat d'arrêt est bien enregistrée dans le programme SIDIS mais il est impossible de distinguer dans les données de SIDIS celles relatives à un mineur au moment des faits. Cette situation est d'autant plus alarmante qu'il semblerait qu'à l'heure actuelle, en dépit de la nouvelle législation, des mineurs continuent à être placés en détention préventive dans des prisons pour adultes<sup>25</sup>.

La perspective pragmatique actuellement envisagée pour remédier à cette situation est l'inscription *manuelle* par les juges d'instruction sur les mandats d'arrêt qu'ils délivrent de la mention « après dessaisissement ». Ce document étant transmis aux greffes des prisons/centres fermés au moment de l'incarcération du mineur, cette mention pourrait éveiller l'attention du directeur de la prison sur l'éventuelle illégalité de cette situation, ou à tous le moins, permettre l'enregistrement de cette spécificité et donc ultérieurement la comptabilisation de ces situations au départ de SIDIS. Cependant, à défaut de service coordinateur<sup>26</sup>, cette idée n'est pas encore parvenue à une ébauche de réalisation.

<sup>21</sup> Ou en cas d'appel par la chambre des mises en accusation.

<sup>22</sup> Ou par la Cour d'Assises ou encore en cas d'appel, par la chambre spécifique de la Cour d'appel, section jeunesse.

<sup>23</sup> La question reste d'actualité en ce qui concerne d'une part la création d'une section spécifique pour mineurs dessais dans le cadre du projet de construction d'une nouvelle prison à Haren et d'autre part, le projet d'établissement d'un nouveau centre fermé à Achène en Fédération Wallonie-Bruxelles (en suspens actuellement).

<sup>24</sup> Sous réserve évidemment du nom du mineur mais celui-ci ne peut être utilisé à des fins de recherche statistique (protection de la vie privée).

<sup>25</sup> Avis du Délégué Général aux Droits de l'Enfant disponible sur le site [dgde.cfwb.be/index.php?id=3620](http://dgde.cfwb.be/index.php?id=3620). Voir aussi l'article de C. VALLET, « Y a-t-il des mineurs en prison, oui ou non », revue *Alter Echos* n° 311, Education et jeunesse, 07.03.2011 disponible sur le site [alterechos.be/index.php?p=arch&c=a&s\\_id=178&lpn=3&l=1&lqtc=360&lqtc=2012\\_1\\_25\\_11\\_13&d=l&lpn=4](http://alterechos.be/index.php?p=arch&c=a&s_id=178&lpn=3&l=1&lqtc=360&lqtc=2012_1_25_11_13&d=l&lpn=4).

<sup>26</sup> Quel service, à l'heure actuelle, pourrait légitimement imposer aux juges d'instruction de procéder manuellement à cette inscription sur les mandats d'arrêt qu'ils délivrent ?

En ce sens, nous appuyons également la recommandation récente de la Cour des comptes au Ministre et au SPF justice de « *dégager suffisamment de moyens pour réaliser des évaluations et des analyses d'impact ex ante et ex post destinées à appuyer le processus de décision* »<sup>27</sup>.

## 5. Conclusions

L'informatisation de la justice a été (est) conçue dans un esprit d'amélioration de la gestion des dossiers qui lui sont soumis. Les perspectives d'utilisation à des fins statistiques des données encodées sont plus récentes. Elles se heurtent souvent à la logique administrative des programmes et des pratiques d'enregistrement. Elles exigent une adaptation conséquente de la part des informaticiens de l'ICT et du personnel encodeur. Ceux-ci, contrairement, aux objectifs de facilitation du travail qui leur avaient été présentés lors de l'implantation informatique, voient en réalité leur charge de travail augmenter.

Cette situation devient kafkaïenne lorsque plusieurs services, chacun justifié dans un objectif statistique précis (mesure de la charge de travail, statistiques d'activité, statistiques criminologiques), interviennent concomitamment et sans concertation préalable sur les mêmes données et sur les mêmes programmes. Tant l'ICT que le personnel encodeur (et éventuellement les magistrats) se voient ainsi convoqués à autant de groupes de travail différents, à autant de modifications aux programmes et à autant d'adaptation de leurs pratiques d'enregistrement qu'il y a d'objectifs statistiques différents (parfois contradictoires!). Au surplus, à défaut d'un élément coordinateur de ces interventions, chaque service prétend à la priorité de son intervention. Devons-nous nous étonner, dans ces conditions, du peu de répondant que manifestent tant les informaticiens de l'ICT que le personnel du terrain vis-à-vis de ces demandes ?

Un programme informatique visant à faciliter la gestion administrative de dossiers doit par définition coller à la réalité de ces dossiers. Il doit intégrer rapidement les changements qui interviennent sur cette réalité. Certaines réalités nouvelles nécessitent une adaptation coordonnée des programmes informatiques à la disposition de plusieurs instances différentes. La conception trop parcellaire des programmes informatiques (chaque instance a son programme propre qui est géré par une cellule spécifique de l'ICT) et le manque de coordination de l'ensemble entraînent une absence (ou une lenteur) d'adaptation lorsque la matière dépasse le cadre d'un seul programme. La réalité nouvelle ne peut donc être encodée correctement par les différentes instances avec, pour conséquence, que les données ne sont plus utilisables statistiquement.

---

<sup>27</sup> COUR DES COMPTES, *op. cit.*, 15.

Trois projets récents du SPF justice pourraient à l'avenir améliorer cette situation. Ainsi, en est-il (1) de la mise en place d'une plateforme de concertation entre l'ordre judiciaire et l'ICT<sup>28</sup> qui pourrait sans doute assurer une certaine coordination en la matière, (2) de la décision de l'ICT d'investir dans l'architecture coordonnée des applications informatiques<sup>29</sup> et (3) plus spécifiquement dans le domaine de la protection de la jeunesse, de la suggestion de la CMOJ de faire du BPSM un « organe centralisateur » des besoins en information émis à l'égard des données des tribunaux de la jeunesse et un organe coordinateur des échanges éventuels entre bases de données<sup>30</sup>.

Ces initiatives n'ont, cependant pas encore fait leur preuve. En tout état de cause, il conviendrait que les différents services du SPF Justice qui ont été mis en place en vue d'une production et d'une exploitation de données chiffrées commencent à lever le nez de leurs copies pour viser, au-delà d'une production routinière de « leurs » chiffres, une collaboration utile à la bonne administration de la justice.

Pour terminer, une exploitation utile des données encodées nécessite que les parcours des justiciables puissent être suivis tout au long de leur confrontation avec le système d'administration de la justice. Dans le domaine de la protection de la jeunesse, le cadre s'élargit encore puisqu'en effet, l'exécution des mesures prononcées par les tribunaux de la jeunesse relève des services des communautés<sup>31</sup>. Or, à l'heure actuelle, vu l'architecture par instance du parc informatique et l'absence d'enregistrement d'un identifiant commun dans les différents programmes, une telle exploitation n'est tout simplement pas possible<sup>32</sup>.

En ce sens, nous appuyons également la recommandation récente de la Cour des comptes à l'attention du ministre et du SPF Justice de « *dégager suffisamment de moyens pour réaliser des évaluations et des analyses d'impact ex ante et ex post destinées à appuyer le processus de décision* »<sup>33</sup>.

<sup>28</sup> JUST NEWS, Journal interne du Service Public Fédéral Justice, 51, avril 2011, 14.

<sup>29</sup> Voir à ce sujet, JUST NEWS, Journal interne du Service Public Fédéral Justice, novembre 2010, 13.

<sup>30</sup> <http://www.cmro-cmoj.be>, Tribunaux de la Jeunesse, 17.01.2012, 33. En mars 2012, la CMOJ a cependant été déchargée de sa mission d'intervention dans le cadre du projet relatif à la mesure de la charge de travail. Voir supra, sous note 6.

<sup>31</sup> Nous n'abordons pas dans le cadre du présent article les conséquences relatives à la décision politique de communautarisation de la protection de la jeunesse dans son ensemble, à savoir en ce compris la détermination des mesures qui pourront être prononcées à l'égard des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction (accord gouvernemental du 1<sup>er</sup> décembre 2011, téléchargeable sur

[http://www.premier.be/files/20111206/Accord\\_de\\_Gouvernement\\_1er\\_decembre\\_2011.pdf](http://www.premier.be/files/20111206/Accord_de_Gouvernement_1er_decembre_2011.pdf)).

<sup>32</sup> Voir à ce sujet la contribution de Benjamin Mine dans le présent ouvrage.

<sup>33</sup> COUR DES COMPTES, *op.cit.*, 15.

## « QUETELET.NET » OU LA NÉCESSAIRE DIFFUSION CRITIQUE DES DONNÉES PÉNALES

JULIE LOUETTE

*Assistante, UCL – Centre d’histoire du droit et de la justice*

ANNE-FRANCE BROGNEAUX

*Chercheuse – FUNDP – Laboratoire d’ingénierie des applications de bases de données*

VIRGINIE DETIENNE

*Informaticienne – Agence de stimulation économique*

FRÉDÉRIC VESENTINI

*Chaire d’excellence du CNRS au Centre de recherche sociologique sur le droit et les institutions pénales*

*Maître de Conférence à l’Université de Versailles – Saint-Quentin-en-Yvelines*

Les premières entreprises statistiques « modernes », qui ont vu le jour à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, ont tôt fait d’intégrer en leur sein des composantes « judiciaire » et « pénale ». Tour à tour destinées à rationaliser les modes de gouvernement et à mieux connaître les phénomènes de criminalité, ces entreprises ont laissé derrière elles un patrimoine scientifique monumental. De cette fabuleuse épopée, subsistent quelques « états », fiches, registres ou encore comptes intermédiaires, qu’il est encore possible de retrouver disséminés çà et là dans les différents dépôts des Archives de l’Etat. Mais ce qui demeure par-dessus tout accessible, ce sont sans conteste ces milliers de tableaux statistiques publiés, la plupart du temps sur base annuelle, et auxquels l’édition a apporté conjointement une garantie de publicité, d’officialité et de pérennité.

Les principales difficultés inhérentes à l’utilisation de ces données résident essentiellement dans le décryptage des pratiques de production, bien trop peu documentées. Au premier abord, il peut en effet sembler aussi légitime qu’aisé de ponctionner les chiffres relatifs à une question dans ces imposants corpus chiffrés. Avec un minimum d’investissement, on arrive ainsi à disposer de données qu’il serait matériellement impossible de générer autrement. Rappelons qu’il s’agit là de données exhaustives, portant sur l’ensemble du territoire national.

Et pourtant, l’utilisation des statistiques est loin de se révéler aussi simple. Truffées de pièges, modifiées sans cesse sans que cela n’apparaisse clairement, elles ne donnent pas à voir les éléments nécessaires à leur bonne compréhension. Les données présentées sont le fruit de choix plus ou moins contraignants, en fonction notamment des budgets alloués, des préoccupations politiques et sociales du moment, des avancées scientifiques ainsi que des cadres

réglementaires, administratifs et juridiques<sup>1</sup> ; ce qui implique souvent de lourds travaux d'intégration critique avant la moindre tentative d'exploitation<sup>2</sup>. Cette étape préalable peut sans nul doute décourager un certain nombre d'utilisateurs pour qui la statistique ne constitue pas une préoccupation quotidienne. Pour ceux qui décident de s'en passer, le dérapage est quasi assuré...

Et là se trouve le problème. Depuis la fin des années 1990, Police et SPF Justice présentent, sur leur site internet<sup>3</sup>, un ensemble de plus en plus important de fichiers statistiques, accroissant ainsi l'accessibilité aux données. Ceux-ci ne consistent cependant qu'en une version électronique de "tableaux plats" et n'apportent pas vraiment de plus-value critique par rapport aux traditionnels recueils papier. Et dès lors que l'actualité est en demande de chiffres (qu'il s'agisse des débats liés à l'accroissement des violences, de la criminalité des jeunes allochtones à Bruxelles, de la charge de travail des juges d'instruction, de l'évaluation de politiques locales de sécurité ou encore de l'évolution du contentieux routier), le risque d'utilisation illégitime ou erronée s'en trouve accru. Une telle diffusion des statistiques comme base au débat démocratique apparaît alors comme contre-productive et les statisticiens n'ont plus d'autre rôle que de dénoncer leurs malencontreux usages. Les récentes initiatives liées à l'*Open Data* ne font qu'accentuer ce risque.

Et pourtant, les nouvelles technologies disposent d'un énorme potentiel en matière de diffusion et de traitement de l'information. Ces dernières années ont ainsi vu se développer une foule d'innovations que ce soit dans le domaine des entrepôts de données statistiques (*Statistical Data Warehouse*), dans celui des bases de données temporelles ou encore en ce qui concerne les interfaces homme-machine, le Web 2.0 et l'*e-learning*.

Pour rendre ces chiffres de manière optimale au débat démocratique, un outil de diffusion *critique* permettant d'associer aux chiffres les éléments utiles et nécessaires à leur compréhension était donc indispensable. Deux projets financés depuis 2004 par la Politique scientifique fédérale (BELSPO) et mis en œuvre par un partenariat universitaire entre l'Université catholique de Louvain et les Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix de Namur ont permis de le réaliser. Le projet « Quetelet.net », qui visait à démontrer la possibilité conceptuelle et technique de construire un tel outil, a abouti en 2007 à la présentation d'un premier prototype proposant à la consultation trente années de statistiques pénales et criminelles belges. Le projet « INSTAP », son successeur,

<sup>1</sup> A. TIXHON, *Le pouvoir des nombres. Une histoire de la production et de l'exploitation des statistiques judiciaires belges (1795-1870)*, Louvain-la-Neuve, thèse de doctorat UCL inédite, 2001.

<sup>2</sup> Voir par exemple, F. VESENTINI, *Pratiques pénales et structures sociales. L'État belge et la répression du crime en temps de crise économique (1840-1860)*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2006.

<sup>3</sup> SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL JUSTICE, <http://justice.belgium.be/fr/statistiques> (consulté le 19 juillet 2012).



qui a pris fin en 2012, a quant à lui permis d'introduire dans un outil consolidé l'ensemble des statistiques de la justice pénale depuis 1830.

## 1. Les statistiques pénales dans la construction des savoirs sur la société

Les exemples d'utilisation manifestement erronée des statistiques pénales dans le débat public sont légion<sup>4</sup>. L'un des plus cocasses est certainement l'article de Stephen Brett, publié en 2006 dans le très sérieux *Wall Street Journal*<sup>5</sup>, qui présentait la Belgique comme le pays le plus dangereux d'Europe, avec un taux d'homicide près de deux fois supérieur à celui des Etats-Unis. Fort heureusement, cet article n'était que le fruit d'une erreur de lecture des statistiques. Les chiffres utilisés pour calculer les taux d'homicide additionnaient les homicides commis et les tentatives d'homicide, catégories auparavant disjointes mais agrégées dans les nouveaux tableaux de synthèse. Et que dire des récurrentes spéculations sur les variations du « taux de criminalité » qui fleurissent dans la presse au fur et à mesure que paraissent de nouvelles données, et cela sans jamais interroger les modalités et les enjeux de la production...<sup>6</sup> Rappelons-le, ces chiffres sont le fruit d'un processus complexe<sup>7</sup>, dans lequel interviennent aussi bien la définition du contentieux, les dispositifs d'enregistrement mais aussi les pratiques des acteurs policiers et judiciaires.

Cette tentation de considérer les statistiques comme des sources « prêtes à l'emploi » doit être fortement réprimée. Chez les scientifiques, les nombreux débats qui ont entouré la question statistique (et particulièrement celle des statistiques pénales) dans la sociologie et la criminologie du second xx<sup>e</sup> siècle ont eu pour effet d'atténuer radicalement cette prétention<sup>8</sup>. Se démarquant des réflexions jusque-là focalisées sur l'amélioration de la représentativité des données – notamment par rapport à la question du « chiffre noir de la criminalité »<sup>9</sup> –, l'article publié en 1963 par J. Kitsuse et A. Cicourel transforma

---

<sup>4</sup> ASSOCIATION PÉNOMBRE, *Chiffres en folie. Petit abécédaire de l'usage des nombres dans le débat public et les médias*, Paris, La Découverte, 1999.

<sup>5</sup> S. BRETT, "The Many Faces of Belgian Fascism. Low country politics, real and surreal", *Wall Street Journal*, 26 août 2006.

<sup>6</sup> *Le Soir*, 5 juillet 2012.

<sup>7</sup> Voir F. VESENTINI (dir.), *Les chiffres du crime en débat. Regards croisés sur la statistique pénale en Belgique, (1830-2005)*, Louvain-la-Neuve, Academia Bruylant, 2005.

<sup>8</sup> Voir, entre autres articles majeurs : Ph. ROBERT, "Les statistiques criminelles et la recherche", *Déviance et Société*, 1977, vol. 1, n° 1, 3-27 ; T. SELLIN, "The Significance of Records of Crime", *The Law Quarterly Review*, vol. 67, 1951, 489-504 ; R. K. MERTON, *Social Theory and Social Structure*, New York, The Free Press, 1957 ; V. GATRELL et T.B. HADDEN, "Criminal Statistics and Their Interpretation", in E. WRIGLEY (dir.), *Nineteenth-Century Society: Essays in the Use of Quantitative Methods for the Study of Social Data*, Cambridge, Cambridge University Press, 1972, 336-396.

le débat méthodologique en question épistémologique<sup>10</sup>. Pour les deux auteurs, les statistiques judiciaires ne doivent plus être étudiées comme indicateurs des comportements déviants, mais plutôt permettre de s'interroger sur les processus, les enjeux et les acteurs qui amènent certaines institutions à produire une telle connaissance sur la criminalité. La filiation avec le paradigme de la « construction sociale » est évidente : A. Cicourel est considéré comme le co-fondateur de l'école ethnométhodologique, marquant dans les années 1960 une certaine radicalisation des perspectives interactionnistes en sociologie.

Dans la droite ligne de cette remise en question fondamentale, l'attention des sciences du crime est donc progressivement passée du crime et du criminel aux acteurs du système et à leurs interactions, la statistique se voyant pour sa part cantonnée au seul statut de discours. Les recherches qui s'ensuivirent furent très fructueuses. Cette position de déconstruction du matériau statistique a ainsi permis de dévoiler des facteurs et des procédés – jusque-là complètement ignorés – qui déterminent peu ou prou les chiffres eux-mêmes. Citons pour l'exemple l'expression policière « faire du bâton », renvoyant de manière explicite à l'adaptation, par les agents de terrain, des pratiques répressives de manière à obtenir une statistique plus conforme à ce qu'ils estiment être un bon bilan<sup>11</sup>. Cette position de recherche, poussée à l'extrême, a néanmoins conduit de nombreux chercheurs à adopter une attitude « anti-statistique », posture initialement alternative mais rapidement devenue l'objet d'un consensus confortable, à mesure que déclinaient les courants fonctionnalistes et structuralistes dans les sciences sociales.

Dans un second temps et à côté d'une position de repli extrême encore toujours présente aujourd'hui, certains scientifiques ont entrepris de dépasser la question des acteurs pour se focaliser davantage sur celle des institutions, à la fois productrices et objets des tableaux chiffrés. À cet égard, l'analyse du discours statistique, élaboré et tenu dans des contextes spécifiques, est primordiale : elle permet de déplacer le champ d'investigation des stratégies individuelles aux politiques institutionnelles et publiques, en parfaite connaissance du milieu et donc en toute légitimité. On se rappellera par exemple de la formidable recherche de Christiane Janssen et John Vervaele sur la politique de classement sans suite du ministère public en Belgique<sup>12</sup>. Ceci faisant, en passant des enjeux particuliers du discours à la réaction sociale au crime, l'usage

<sup>9</sup> A. BIDERMAN et A. REISS, "On Exploring the « Dark Figure » of Crime", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1967, vol. 374, 1-15.

<sup>10</sup> J. KITSUSE et A. CICOUREL, "Note on the Use of Official Statistics", *Social Problems*, 1963, vol. 11, 131-139.

<sup>11</sup> On consultera, sur l'influence du chiffre dans les pratiques policières en France : J.-H. MATELLY et Ch. MOUHANNA, *Police : des chiffres et des doutes*, Paris, Michalon, 2007.

<sup>12</sup> C. JANSSEN et J. VERVAELE, *Le ministère public et la politique de classement sans suite*, Centre national de criminologie, publication n°14, Bruxelles, Bruylant, 1990.

des statistiques s'est enrichi de nouvelles perspectives, inscrivant le matériau dans une chaîne plus large qui lie, de manière absolument insécable, le contexte intégral de sa conception, de sa production et de son utilisation.

Parallèlement, la forte désertification scientifique du champ statistique depuis les années 1960 alla de pair avec une appropriation croissante du matériau par d'autres milieux sociaux, principalement à travers les discours médiatiques et politiques<sup>13</sup>, discours dont chaque manifestation provoque – bien souvent à raison – un ronronnement de protestation systématique de la part de la communauté des experts<sup>14</sup>, ainsi confrontée à ses anciennes certitudes mais qui elle-même a bien du mal à répondre à la demande sociale.

Et la déviance dans tout cela ? Force est de constater que peu de scientifiques utilisent encore les statistiques officielles comme base de mesure des comportements sociaux. Face au discrédit de la statistique publique, la communauté s'est progressivement tournée vers d'autres outils, fondés sur les techniques d'échantillonnage, tels que les sondages de délinquance autoreportée ou les enquêtes de victimisation<sup>15</sup>. Sans aucunement représenter une panacée (toutes les délinquances ne font pas de victimes), ces outils n'en demeurent pas moins absolument opérationnels comme base pour la recherche, avec toutefois une lacune majeure : leur indisponibilité dans la durée. Cette remarque n'est pas triviale et n'intéresse pas uniquement les historiens. Appréhender les phénomènes sociaux, quels qu'ils soient, implique l'absolue nécessité de prendre en compte leur dimension temporelle. Faire reposer ses recherches sur un matériau en décalage avec la temporalité des phénomènes sociaux étudiés n'est pas seulement une démarche parcellaire : cela induit indubitablement des biais d'interprétation. Cela aurait-il un sens de vouloir analyser le mouvement des homicides sur une période de cinq ans, lorsque l'on sait que les concepts sociologiquement pertinents pour les étudier s'inscrivent, à l'instar de la « civilisation de mœurs » de Norbert Elias<sup>16</sup>, dans un mouvement multiséculaire ? Limiter les investigations à ces nouvelles statistiques issues de sondages sous prétexte de mieux pouvoir en contrôler le contenu implique un risque majeur d'enfermer *a priori* son objet dans des logiques explicatives excluant toute dimension processuelle et menant inexorablement à l'appauvrissement des modèles au profit de théories anhistoriques.

---

<sup>13</sup> Nous renvoyons le lecteur au site web de l'association « Pénombre », qui se veut un espace public de réflexion et d'échange sur l'usage du nombre dans les débats de société : ASSOCIATION PÉNOMBRE, <http://www.penombre.org> (consulté le 19 juillet 2012).

<sup>14</sup> Pour une brève analyse des relations entre « experts » et producteurs des chiffres en France, voir F. OCQUETEAU et al., *Ordonner le désordre. Une contribution au débat sur les indicateurs du crime*, Paris, La Documentation française, 2002, 115-116.

<sup>15</sup> M. AEBI, *Comment mesurer la délinquance ?*, Paris, Armand Colin, 2006.

<sup>16</sup> N. ELIAS, *La civilisation des mœurs*, Archives des sciences sociales, 9, Paris, Calmann Lévy, 1974.

## 2. La « critique historique » au secours des sciences sociales

Pour l'historien, la question ne se pose pas en ces termes. Depuis toujours, sa totale dépendance par rapport aux sources à sa disposition l'a amené à développer des techniques spécifiques, tout à fait singulières dans le paysage des sciences sociales et devenues progressivement l'essence même de sa pratique. Problématiser sur la base du matériau disponible implique de ne pas poser la pertinence scientifique d'une source en soi, mais de plutôt imaginer le florilège de questions auxquelles cette source peut légitimement répondre. L'historien, dans sa critique de la statistique, ne peut donc limiter son questionnement à savoir si elle mesure bien ce qu'elle est censée mesurer. La démarche historique déstructure *de facto* le matériau, en partant du principe que chaque bribe d'information, chaque chiffre, chaque intitulé de colonne jouit d'un potentiel de pertinence propre. Elle est donc très éloignée du débat visant à assigner aux données un statut épistémologique homogène (ce qui ne peut se faire que par rapport à *une* problématique *a priori*).

Cette perspective d'échafauder son questionnement avec le matériau disponible remet la méthode au cœur du débat : non pas cette méthode qui vise à savoir comment mesurer tel ou tel objet social, mais bien celle qui permet d'établir les conditions de l'usage légitime d'une occurrence statistique existante dans un cadre d'analyse en construction. Cette méthode, on la nomme, dans un vocabulaire qui fleure bon le XIX<sup>e</sup> siècle et qui ne demande qu'à être dépolvé : la critique historique.

Dans le cas des statistiques publiques, cette critique historique doit se nourrir des acquis fondamentaux issus des remises en question successives du statut épistémologique des données. La sociologie des acteurs et des institutions judiciaires rend à cet égard un immense service en alimentant les réflexions critiques de concepts fondamentaux et de nombreuses études de cas. Reportabilité<sup>17</sup> et mécanismes d'anticipation des décisions, idéologies professionnelles et autres politiques pénales ne sont que quelques éléments d'une boîte à outils bien plus fournie, qu'il s'agit d'intégrer à toute entreprise d'exploitation des données<sup>18</sup>. Savoir qui produit quel chiffre, pourquoi, comment, quand et avec quels moyens, en déduire quels sont les enjeux et les dangers, connaître le contexte institutionnel, scientifique et politique, tout cela, plutôt que de consti-

<sup>17</sup> La « reportabilité » renvoie à la plus ou moins grande facilité pour un fait d'être capté par le système d'administration de la justice pénale. Cette reportabilité est elle-même une combinaison de plusieurs phénomènes : la « visibilité » du fait et les mécanismes de renvoi. Lire à ce propos : Ph. ROBERT, *op. cit.*, 5-10.

<sup>18</sup> Le travail de synthèse est encore à mener... Pour une modeste contribution à cette entreprise critique, voir : V. DETIENNE et F. VESENTINI, "La sérialisation des chiffres de la poursuite pénale : formalisation, problèmes, perspectives et automatisation", in F. VESENTINI (dir.), *op. cit.*, 217-234.

tuer un horizon de recherche infranchissable, doit redevenir le prémisses d'une critique parfaitement adaptée au matériau statistique. Procéder à une remise au contexte intégrale des chiffres avant de songer à les exploiter pour quantifier telle ou telle réalité sociale constitue donc, derrière l'apparence de l'évidence, un principe qui doit guider tout travail avec les statistiques publiques, et dont l'efficacité sera à la hauteur de l'investissement consenti.

### 3. Les chiffres dans le débat public ou les enjeux de la diffusion

Cette nouvelle pratique de la statistique qui commence doucement à s'installer dans le champ des sciences sociales a encore beaucoup à faire pour percoler jusqu'au débat public. En France, lors des primaires socialistes, l'actuel ministre de l'Intérieur Manuel Valls n'a eu de cesse d'interpréter les statistiques pénales comme représentatives d'une criminalité en-soi<sup>19</sup>. Quant aux journaux télévisés, ils présentent régulièrement leur « baromètre de la criminalité » dont les fluctuations seraient représentatives d'un certain « état » de la société que l'on croit malade dont on guetterait le déclin soudain. « Dire le chiffre » apparaît dès lors plus opportun que de fournir un quelconque cadre d'analyse, qui s'il est trop complexe risque de toute façon de nuire à la lisibilité. Les offices statistiques eux-mêmes peuvent participer à ces pratiques visant à diffuser les dernières données produites avec tout l'enrobage d'un scoop, pour mieux cacher la pauvreté des analyses qu'elles supportent. Apparaissent alors des boucles « producteurs-médias-commentateurs », dans lesquelles la question statistique n'est jamais appréhendée dans sa dimension construite mais bien comme une mesure en soi qu'il s'agirait d'expliquer ou de s'expliquer.

Quelle politique de diffusion adopter face à cela ? Deux voies sont envisageables. La première consiste à ne livrer les statistiques qu'au compte-goutte, coulées dans une sorte de « prêt-à-penser » sans la moindre équivoque possible. L'opacité allant souvent de paire avec l'apparition de données fantasmées – ce qui n'est pas moins dangereux – et les paradigmes explicatifs évoluant rapidement, nous avons avec « Quetelet.net » privilégié une seconde option : diffuser largement les statistiques, complétées par des informations critiques permettant aux utilisateurs de mieux percevoir la portée des chiffres qu'ils manipulent.

En effet, en Belgique, la diffusion des statistiques judiciaires n'a guère connu d'évolution depuis les premiers volumes « papier » publiés au début des années 1830. Si une relative inconstance a pu marquer le volume ou le rythme

---

<sup>19</sup> *Libération*, 26/9/2011 : <http://www.liberation.fr/politiques/01012361914-securite-valls-dans-le-piege-des-stats> (consulté le 19/7/2012)

des publications<sup>20</sup>, la présentation tabulaire des données semble pour sa part irrémédiablement reproduite d'année en année (Cf. figures 1 et 2).

**Figure 1:** *Statistique publiée au 19<sup>e</sup> siècle par A. Quetelet dans la Physique sociale, ...*

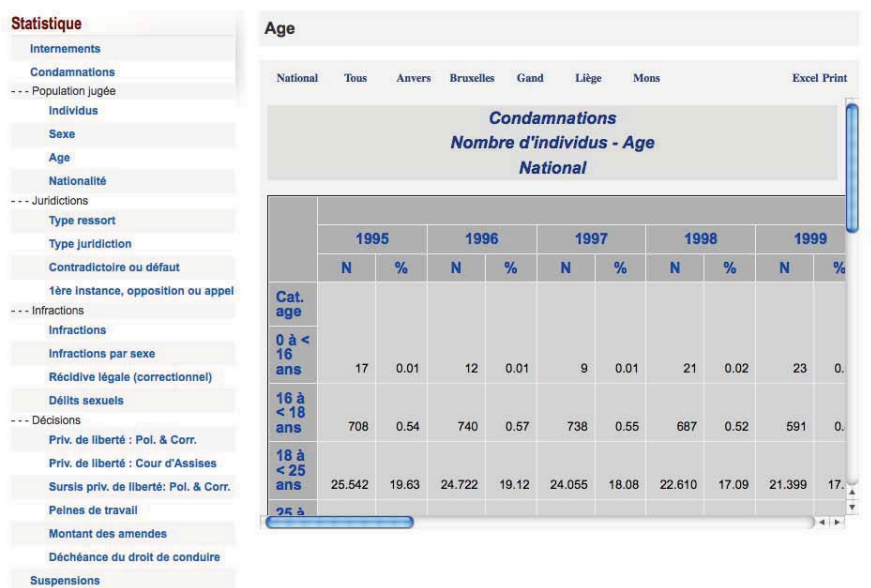
[\*335]

Âges (1826 à 1844)	Nombre des accusés							
	1826	1827	1828	1829	1830	1831	1832	1833
Moins de 16 ans	124	136	143	117	114	127	114	98
16 à 21 »	1 101	1 022	1 278	1 226	1 161	1 121	1 225	1 130
21 à 25 »	1 163	1 093	1 168	1 183	1 121	1 230	1 229	1 169
25 à 30 »	1 300	1 295	1 405	1 277	1 224	1 406	1 474	1 278
30 à 35 »	927	967	1 002	1 140	1 124	1 279	1 357	1 121
35 à 40 »	643	664	685	734	683	781	940	836
40 à 45 »	601	555	556	587	463	541	630	551
45 à 50 »	398	451	434 <sup>5</sup>	437	416	427	453	424
50 à 55 »	261	279	282	277	300	287	349	312
55 à 60 »	168	175	167	158	155	181	189	173
60 à 65 »	135	152	135	120	90	112	150	109
65 à 70 »	77	65	75	58	57	74	76	60
70 à 80 »	41	49	59	52	49 <sup>7</sup>	38	49	48
80 et au- dessus	3	2	7	7	5	2	2	6
Âge incon.	46	24	—	—	—	—	—	—
Total gén.	6 988	6 929	7 396	7 373	6 962	7 606	8 237	7 315

[1. Source : *Sur la statistique morale...*, p. 42. Les corrections ont été cohérentes entre ce tableau et ceux des pages \*344 et \*345, dont il est la [2. Orig. : 1 239.]

<sup>20</sup> X. ROUSSEAU et A. TIXHON, *Les statistiques judiciaires belges (1830-2000)*, dans D. HEIRBAUT, X. ROUSSEAU et K. VELLE (dir.), *Politieke en sociale geschiedenis van justitie in België van 1830 tot heden. Histoire politique et sociale de la justice en Belgique de 1830 à nos jours*, Bruges, La Chartre, 2004, 163-184.

Figure 2: Statistique électronique du Service de la politique criminelle



Source : <http://www.dsb-spc.be> (consulté le 19 juillet 2012).

Pourtant, au tournant des années 1980-90, de profondes réformes ont été mises en chantier sur le plan de la production du chiffre, notamment en envisageant l'informatisation des données et des processus. Curieusement, ces réformes ne concernèrent pas directement les modalités de diffusion, à une époque pourtant charnière dans l'évolution des technologies de l'information et de la communication... Mais il est vrai que depuis fort longtemps la production de la statistique et son entreprise de publication relevaient de responsabilités distinctes<sup>21</sup>.

Il en résulte que dans l'état actuel des choses et malgré l'importance que l'on sait de travailler les données dans la durée, l'exploitation de ce *corpus* statistique vieux de 175 ans pose de telles difficultés qu'il est pratiquement impossible d'y recourir en dehors de travaux très circonscrits. L'application « quetelet.net » ambitionne de permettre une diffusion à la fois aisée et critique des statistiques.

<sup>21</sup> La centralisation intégrale des services statistiques de l'État fut préparée par l'arrêté royal du 27 octobre 1934 et réalisée par celui du 7 août 1939. À dater de ce moment, c'est l'Institut national de Statistique (Ministère des Affaires économiques) qui prit en charge les grands recensements, les dépouillements mécaniques et les publications.

## 4. « Quetelet.net », un outil de sauvegarde et de diffusion critique des statistiques pénales belges

### 4.1. *Des statistiques riches et variées*

Comme nous l'avons déjà signalé ci-dessus, après le développement du premier prototype « Quetelet.net » en 2007, le projet « Instap » avait deux objectifs principaux, à la fois consolider le prototype développé lors du projet « Quetelet.net » et introduire l'ensemble des statistiques pénales belges depuis 1830. Cela s'est fait en deux temps : d'abord l'encodage des statistiques pénales électroniques, mises à disposition sur le site du SPF Justice<sup>22</sup>, pour la période 1994-2011 et ensuite, les statistiques pénales publiées au format papier depuis 1830 jusqu'aux années 1990.

Les statistiques pénales « actuelles » (c'est-à-dire disponibles au format électronique), sont le fruit d'une réforme amorcée dans les années 1980-90, et visant *in fine* la création d'une statistique criminologique intégrée, dont l'objectif est « d'offrir une vision aussi complète et cohérente que possible du flux des données relatives à des faits et des personnes qui sont appréhendés par le système pénal, et ce depuis la rédaction du procès-verbal jusqu'à l'exécution de la peine »<sup>23</sup>. Cela signifie qu'il devrait être possible de suivre une affaire ou une personne à travers les statistiques au cours des quatre phases du processus pénal belge : police, parquet, cours et tribunaux et exécution de peines. Toutefois, l'objectif d'intégration des statistiques pénales n'est pas encore atteint<sup>24</sup>. A ce jour, seules les trois premières phases sont dotées de statistiques. Les statistiques de criminalité de la Police fédérale<sup>25</sup> n'entraient pas en ligne de compte dans le cadre de ce projet. La Justice belge, quant à elle, rend compte de son travail à travers les statistiques du parquet, produites par les analystes du Collège des Procureurs généraux (CPG)<sup>26</sup>, les statistiques d'activité des cours et tribunaux<sup>27</sup>, produites par le Bureau permanent Statistique et Mesure de la

<sup>22</sup> SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL JUSTICE, <http://justice.belgium.be/fr/statistiques> (consulté le 19 juillet 2012).

<sup>23</sup> MINISTÈRE PUBLIC, <http://www.om-mp.be/sa/start/f/home.html> (consulté le 19 juillet 2012).

<sup>24</sup> Nous renvoyons, dans cette contribution, à l'article de C. VANNESTE, "Vers une statistique criminelle "intégrée" : un si long chemin...".

<sup>25</sup> POLICE FÉDÉRALE, [http://www.polfed-fedpol.be/crim/crim\\_stat\\_fr.php](http://www.polfed-fedpol.be/crim/crim_stat_fr.php) (consulté le 19 juillet 2012).

<sup>26</sup> MINISTÈRE PUBLIC, <http://www.om-mp.be/sa/start/f/home.html> (consulté le 19 juillet 2012).

<sup>27</sup> BUREAU PERMANENT STATISTIQUES ET MESURE DE LA CHARGE DE TRAVAIL, [http://www.moniteur.be/fr\\_htm/information/statistiques/tableau.html](http://www.moniteur.be/fr_htm/information/statistiques/tableau.html) (consulté le 19 juillet 2012).



charge de travail (BPSM), et les statistiques des « condamnations, suspensions du prononcé et internements », produites par le Service de la Politique criminelle (SPC)<sup>28</sup>.

Les statistiques antérieures à cette réforme, publiées sous format papier, correspondent à la plus grosse partie du volume encodé. Il s'agit de la statistique de l'administration de la Justice, qui comme son nom l'indique, fait état de l'activité des cours et des tribunaux (1898-1995), de la statistique criminelle, élaborée à partir du Casier judiciaire central, qui envisage la criminalité comme phénomène social, en étudiant « le délinquant comme membre du corps social. Elle ne voit en lui qu'un citoyen frappé d'un stigmate spécial : la condamnation »<sup>29</sup> (1898-1992) et de la statistique des condamnations prononcées des tribunaux correctionnels, établies à partir de la même source (1944-1992)<sup>30</sup>. Actuellement, la base de données « Quetelet.net » représente environ 4 millions de chiffres.

#### 4.2. *Du tableau original à la base de données*

L'un des principaux objectifs techniques de ce projet était de concevoir, implémenter et remplir une base de données à partir de tableaux statistiques disponibles sous plusieurs formats. La principale difficulté de ce processus consiste à repérer, au sein des multiples tableaux statistiques, les structures de données communes à traduire dans le schéma de la base de données. Tout tableau statistique décrit des faits observables mesurés selon différentes variables ou dimensions<sup>31</sup>, différentes ou non selon le type de statistique. Pour pouvoir stocker les statistiques décrites ci-dessus dans un même système, et plus généralement pour gérer la constante évolution des pratiques de la justice et des modalités de production statistique, l'outil a été conçu comme une base de données relationnelle générique s'articulant autour de trois concepts :

---

<sup>28</sup> SERVICE DE LA POLITIQUE CRIMINELLE, <http://www.dsb-spc.be> (consulté le 19 juillet 2012).

<sup>29</sup> MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Statistique judiciaire de la Belgique. Première année. Statistique pénale : 1898. Statistique civile et commerciale : 1897-1898*, Bruxelles, Larcier, 1900, XIX. Cette définition de la statistique criminelle correspond à la vision de la criminalité de la fin du 19<sup>e</sup> siècle, influencée par le développement de la criminologie (Ecole positiviste italienne, Ecole du milieu social en France) et plus particulièrement, de la théorie de Défense sociale en Belgique qui cherche à établir des « catégories de personnes à écarter, à classer, à trier, à protéger, à adapter ».

<sup>30</sup> Pour une présentation détaillée du processus de production de ses statistiques, nous renvoyons à l'article de G. BAELIN, X. ROUSSEAU et F. VESENTINI, "Produire, conserver et diffuser les statistiques judiciaires en Belgique (XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> s.)", *Archives et Bibliothèques de Belgique*, 2006, t. 77, n° 1-4, 151-188.

<sup>31</sup> Selon le langage utilisé, informatique ou statistique, on utilisera dimension ou variable. Une variable est un critère qui définit un chiffre. Dans le présent article, nous utiliserons le terme "dimension".

tableaux, faits et dimensions. Cette genericité garantit l'adéquation de la base de données à tout type de statistiques, passées, présentes et même à venir<sup>32</sup>.

Si l'on s'attache à la composition d'un tableau et à l'information qu'il apporte (cf. Figure 3), on y observe deux catégories d'informations : d'une part la *structure des données* qui définit conjointement les critères de classification et leurs valeurs, et d'autre part les *données statistiques* proprement dites. La structure des données correspond souvent aux intitulés des lignes et des colonnes, mais peut également se trouver diluée dans le titre du tableau, l'intitulé du chapitre, voire celui du recueil ou encore dans l'introduction générale. Une publication portant explicitement sur l'année 1901 ne mentionne en effet pas toujours l'année dont il est question dans chacun de ses tableaux. C'est ce que nous appelons dans ce cadre, les dimensions. Quant aux données statistiques proprement dites, il leur reste à garnir les intersections vides.

Figure 3: Tableau de la Statistique criminelle de 1952

STATISTIQUE CRIMINELLE											
Relevé n° 3. — CONDAMNÉS REPARTIS PAR PROFESSION, ETAT SOCIAL ET GROUPE GÉNÉRIQUE DE L'INFRACTION COMMISE (Ancien n° 32).											
A. — HOMMES. — ANNÉE 1952.											
PROFESSIONS	ETAT SOCIAL	Crimes et délits de nature politique ou contraires à l'ordre public	Crimes et délits contre la sécurité publique	Vol, escroqueries, fraudes, tromperies, falsifications	Crimes et délits contre l'ordre des familles	Crimes et délits contre la moralité publique	Meurtres ou lésions corporelles volontaires	Attentats à la liberté individuelle et à l'intimité du domicile commis par des particuliers	Calomnies et injures	Destructions, dégradations, dommages	TOTAL
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
<b>I. — Agriculture — Forêts</b>											
Jardinage, culture maraîchère, arboriculture, horticulture, viticulture	Patrons .....	3	—	12	4	1	14	—	1	2	37
	Employés .....	—	—	—	1	—	—	—	—	—	1
	Ouvriers .....	8	—	26	2	2	11	—	2	—	51
	Aidants .....	1	—	1	—	—	2	—	—	—	4
	Indéterm. ....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	Patrons .....	80	20	116	12	17	182	4	3	34	468
	Employés .....	1	—	1	1	—	7	—	—	—	10

Source : INSTITUT NATIONAL DE STATISTIQUE, *Statistique criminelle de la Belgique. Année 1952*, s.l., 1954, p. 50.

<sup>32</sup> Pour une description détaillée de la base de données de Quetelet.net, nous vous invitons à consulter : V. DETIENNE, F. VESENTINI et J.-L. HAINAUT, "Entreposage et exploitation de documents multidimensionnels évolutifs : le cas des tableaux statistiques", *Document Numérique*, 2007, vol. 10, n°2, 63-84.

Dans le tableau de la figure 3 par exemple, six dimensions définissent les chiffres : la profession, l'état social, le groupe générique d'infractions, l'année, le sexe ainsi que l'unité de compte, les « condamnés ». Le nom des classes de professions (*col. 1*) et l'« état social » (*col. 2*) sont inscrits dans l'intitulé des colonnes et dans le titre, alors que le « groupe générique de l'infraction commise » et l'unité de compte sont indiqués dans le titre uniquement. Sur le plan des valeurs, l'instanciation des classes « professions » et « état social » se trouve alignée dans les colonnes 1 et 2. La liste des groupes d'infractions fournit pour sa part des intitulés aux colonnes 3 à 11. Quant aux champs « sexe » et « année », il faut retourner au sous-titre pour en trouver les valeurs. L'analyse de cette information et la consultation du tableau suivant qui concerne les femmes, dévoilent ainsi que la valeur « hommes » représente un type de données relatif au sexe dans le cadre d'une division « homme/femme » (ce qui statistiquement reste une contingence)<sup>33</sup>. Il en est de même d'ailleurs pour l'unité de compte « condamnés » dont la sémantique ne pourra être connue qu'en regard d'autres éléments de la statistique, extérieurs au tableau proprement dit.

Cette description d'un tableau aux apparences des plus ordinaires met en évidence combien la présentation des structures et des données est hétérogène. Elle souligne par ailleurs le lien intime souvent chargé de sémantique – et qu'il s'agit par conséquent de préserver – qui lie le tableau à sa place dans le recueil. À cette complexité structurelle d'identification des structures de données, vient s'en ajouter une autre liée aux conventions typographiques. À l'heure où triomphent les tableurs informatisés, il s'agit de rappeler combien la présentation de tableaux ne fut pas toujours chose aisée. Preuve s'il en est, la présence d'une multitude d'éléments destinés à simplifier et à clarifier la lecture, tels que les « *idem* », « „ » ou encore les accolades en tout genre, des éléments de simplification certes mais qui, au plan de l'analyse *stricto sensu*, complexifient la tâche étant donné qu'ils définissent une valeur en renvoyant à une valeur située ailleurs dans le tableau. Toute cette complexité liée à la représentation du chiffre doit être parfaitement maîtrisée pour pouvoir envisager la modélisation de la base de données et la numérisation des tableaux.

Le processus de création de la base de données doit être réalisé en deux phases qui correspondent chacune au traitement des deux catégories d'information de la statistique telles qu'explicitées plus haut : la structure et la valeur des données (cf. Figure 4<sup>34</sup>). Lors de la première phase, l'analyse de la structure des

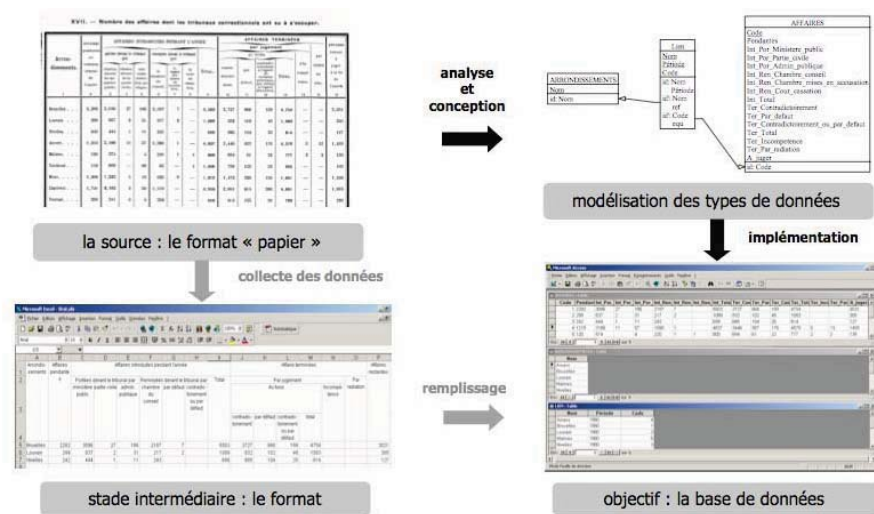
---

<sup>33</sup> Il s'agit de prêter une attention toute particulière par rapport à des valeurs dont le recouvrement sémantique peut varier au fil du temps. Par exemple, dans certaines statistiques, la valeur « hommes » se définit en complément non pas à « femmes », mais conjointement à « femmes » et « enfants ».

<sup>34</sup> V. DETIENNE, F. VESENTINI et B. BERNARD, "Entre archivage électronique, bases de données temporelles et e-learning : « Quetelet.net », plate-forme de diffusion des statistiques pénales", in F. VESENTINI (dir.), *op. cit.* 157.

données permet la modélisation et l'implémentation de la base de données (Figure 4, flèches noires). La seconde phase (Figure 4, flèches grises) a quant à elle pour objectif le remplissage de la base de données ainsi constituée avec les valeurs présentées dans le tableau.

**Figure 4:** De la source papier à la base de données



Pour exécuter cette opération de remplissage des tableaux « papier », il convient dans un premier temps de transférer les informations du format papier vers un format électronique (csv par exemple). Cette phase de collecte peut se faire à l'aide de techniques de reconnaissance optique (OCR – Optical Character Recognition) ou par une saisie manuelle. Dans le cas des statistiques déjà disponibles dans un format électronique, cette première étape est bien entendu superflue. Une fois la mise en forme réalisée, un processus d'extraction-transformation-chargement (ETL) permet le transfert des données dans la base. Ce processus conserve toutes données et la mise en forme du tableau d'origine (Cf. Figure 5). Pour réaliser cette étape, les correspondances entre les formats sources et destinations doivent être définies et des processeurs de migration doivent être générés. Cette production de migrateurs peut être réalisée automatiquement à l'aide d'un générateur.

**Figure 5:** *Tableau de la Statistique criminelle de 1952 importé dans le système « Quetelet.net »*

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	Relevé n° 3. - CONDANNÉS REPARTIS PAR PROFESSION, ETAT SOCIAL ET GROUPE GÉNÉRIQUE DE L'INFRACTION COMMISE (ancien n° 32)											
2	A. - HOMMES - ANNÉE 1952											
3	PROFESSIONS	ETAT SOCIAL	Crimes et délits de nature politique ou contraires à l'ordre public	Crimes et délits contre la sécurité publique	Vol, escroqueries, fraudes, tromperies, falsifications	Crimes et délits contre l'ordre des familles	Crimes et délits contre la moralité publique	Meurtre ou lésions corporelles volontaires	Attentats à la liberté individuelle et à l'inviolabilité du domicile commis par des particuliers	calomnies et injures	Destructions, dégradations, dommages	TOTAL
4	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
5	I. - Agriculture - Forêts											
6	Jardinage, culture maraichère,	Patrons	3	-	12	4	1	14	-	1	2	37
7	arboriculture, horticulture, viticulture	Employés	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
8		Ouvriers	8	-	26	2	2	11	-	2	-	51
9		Aidants	1	-	1	-	-	2	-	-	-	4
10		Indéterm.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
11	Agriculture, élevage	Patrons	80	20	116	12	17	182	4	3	34	468
12		Employés	1	-	1	1	-	7	-	-	-	10

### 4.3. *De la base de données à l'utilisateur*

La base de données ainsi créée et remplie offre à l'utilisateur des possibilités de traitement énormes, combinant rapidité et appareil critique. Les plus simples regroupements, qui auparavant demandaient de longues heures de travail, sont dorénavant accessibles en quelques manipulations.

La consultation des statistiques peut s'effectuer de deux manières. La première est tout à fait élémentaire et permet de consulter chaque tableau papier sous la forme d'une photographie numérique. Cette numérisation permet d'accéder aux tableaux statistiques de manière centralisée (tous les tableaux étant disponibles au même endroit, nul besoin désormais de devoir courir les bibliothèques et dépôts d'archives à la recherche d'un volume précis), distante (les tableaux sont en ligne) et concurrente (plusieurs visiteurs peuvent consulter le même tableau au même moment). Toutefois, en termes d'exploitation, cette consultation n'apporte rien de plus que la traditionnelle consultation des tableaux « papier ».

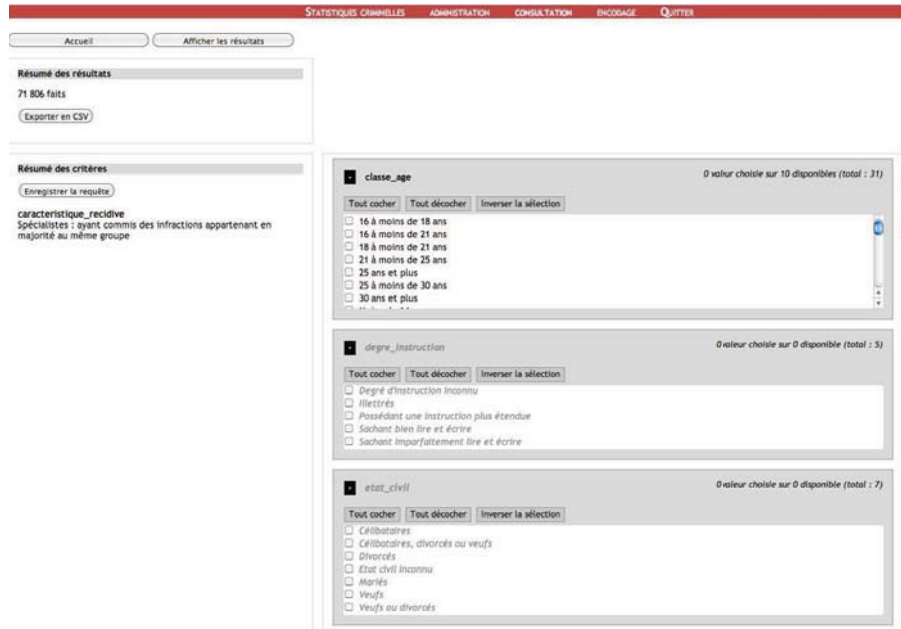
C'est là qu'intervient le second mode de consultation, qui constitue l'intérêt de « Quetelet.net ». Une fois la statistique que l'on souhaite interroger sélectionnée, deux niveaux d'accès s'offrent à l'utilisateur. Le premier niveau s'adresse aux utilisateurs les moins expérimentés pour lesquels une recherche simple et guidée s'impose. Si nous prenons l'exemple des statistiques criminelles, le système commence d'abord par demander à l'utilisateur de définir la ou les périodes sur lesquelles il veut travailler. Une fois, celle(s)-ci définie(s), il doit ensuite choisir la ou les infractions qu'il souhaite étudier. Ce n'est qu'à partir de la troisième étape qu'il peut choisir les valeurs d'autres dimensions (cf. figure 6).

Figure 6: Exemple de recherche simple

Afin de lui garantir l'obtention d'une réponse à chacune de ses interrogations, les dimensions et les valeurs de dimensions disponibles à chaque étape sont conditionnées par les choix réalisés lors des étapes précédentes. Il est à tout moment possible d'avoir un aperçu des critères sélectionnés dans la partie gauche de l'écran, tout en naviguant dans l'ensemble des critères dans la partie droite de celui-ci (cf. Figures 6 et 7). L'application calcule également à chaque choix le nombre de faits statistiques restants et l'indique dans le « résumé des résultats ».

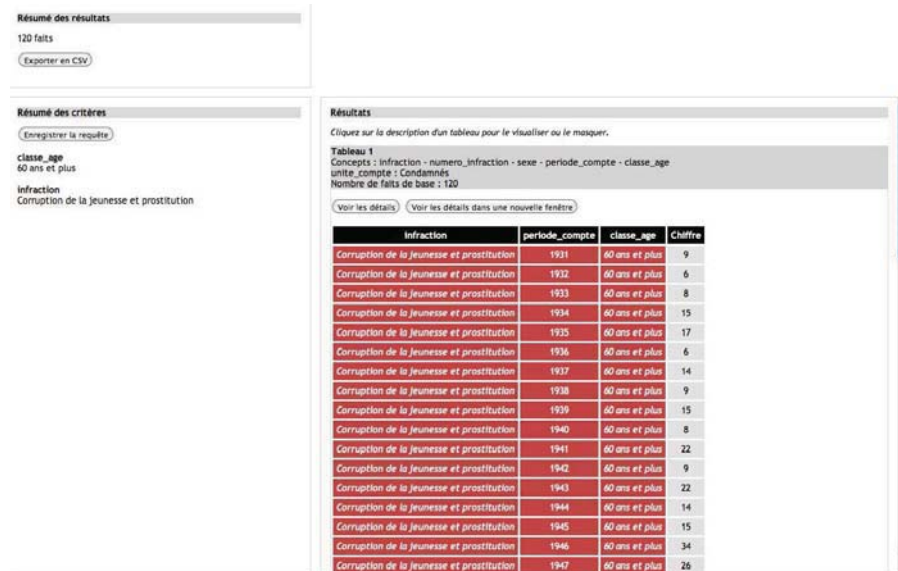
Le deuxième niveau est, quant à lui, destiné aux utilisateurs chevronnés et propose une recherche avancée, où toutes les dimensions et les valeurs de dimensions sont proposées simultanément dans des menus déroulants (cf. Figure 7). En fonction des choix effectués, les dimensions et les valeurs qui ne se retrouveraient dans aucun croisement possible se grisent. Ainsi, dans l'exemple suivant, si nous choisissons d'emblée de nous intéresser aux récidivistes, nous ne pouvons plus avoir accès au degré d'instruction ou à l'état civil des condamnés. Si malgré cela, nous décidons de quand même sélectionner une valeur dans une de ces deux dimensions, un message d'erreur nous signale qu'aucun chiffre ne correspond aux valeurs sélectionnées et que nous devons faire un autre choix.

Figure 7: Exemple de recherche avancée



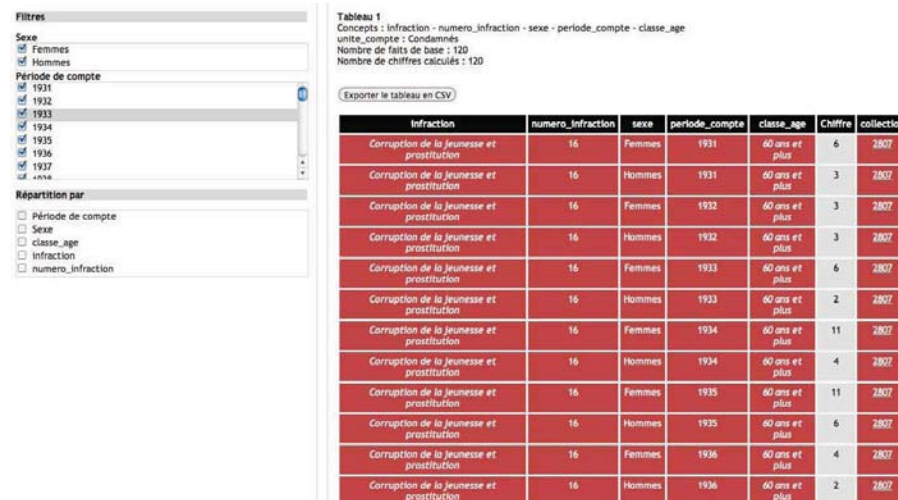
Une fois la requête effectuée, le moteur de recherche affiche les résultats en deux temps. L'utilisateur visualise d'abord un résumé des différentes combinaisons de dimensions correspondant aux critères sélectionnés. En effet, il existe bien souvent, à partir d'un corpus statistique conséquent, plusieurs manières d'aboutir au résultat d'une requête. Par exemple, si nous nous intéressons aux personnes condamnées pour ivresse sur la voie publique, nous pouvons obtenir le résultat en additionnant soit les hommes et les femmes, soit toutes les professions, soit toutes les classes d'âge. Afin d'éviter de croiser des chiffres qui ne recouvrent pas les mêmes réalités, le système présente à l'utilisateur toutes ces combinaisons. En cliquant sur la description de la combinaison souhaitée, il peut afficher une version condensée du résultat (cf. Figure 8).

Figure 8: Exemple d'affichage condensé d'une requête



Dans un second temps, il peut obtenir le détail (dans une nouvelle fenêtre du navigateur ou non) de chaque résultat (cf. Figure 9).

Figure 9: Exemple d'affichage détaillé d'une requête



C'est à partir de ce détail que l'utilisateur aura l'opportunité d'effectuer des sommes et/ou de filtrer les résultats. Les filtres permettent de n'afficher qu'une



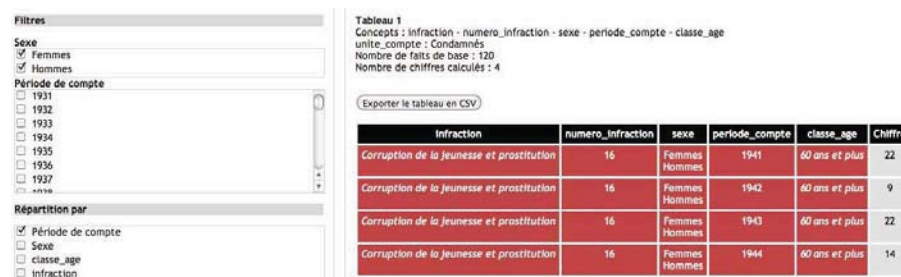
partie des résultats, c'est-à-dire que l'utilisateur décoche toutes les valeurs qui ne l'intéressent pas afin que le tableau soit adapté à ses besoins. Ainsi dans l'exemple illustré dans la figure 9, nous pouvons décider de n'afficher que les résultats concernant les hommes et les femmes de 60 ans et plus, qui ont été condamnés pour corruption de la jeunesse et prostitution entre 1940 et 1944 (cf. Figure 10).

**Figure 10:** Exemple de résultats filtrés



Nous pouvons également choisir de sommer les résultats par date et d'avoir pour chaque année, la somme par sexe des condamnés pour corruption de la jeunesse et prostitution (cf. Figure 11).

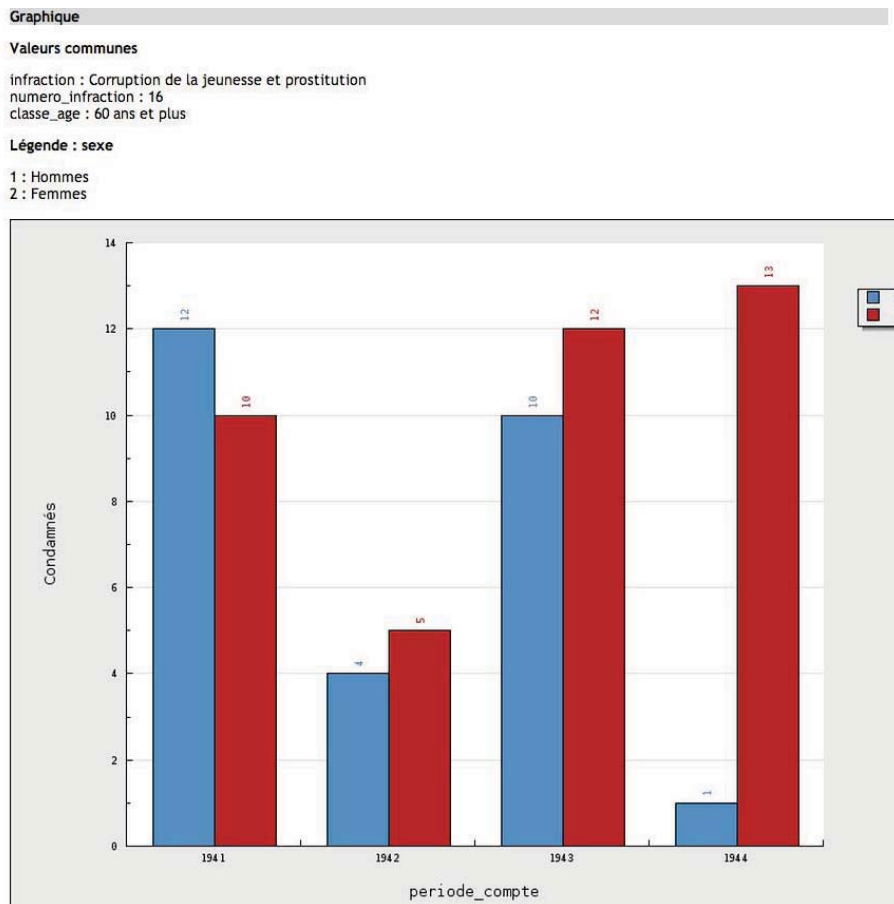
**Figure 11:** Exemple de sommes effectuées sur les résultats primaires de la requête



« Quetelet.net » n'est évidemment pas un outil de traitement statistique. Toutefois, il permet d'exporter les résultats de la requête au format csv afin d'effectuer un travail sur les données dans un tableur ou autre logiciel de traitement statistique, ou encore de générer des graphiques assez simples permettant de visualiser en un coup d'œil l'évolution des critères choisis dans le temps. Si

nous reprenons l'exemple concernant les hommes et les femmes de 60 ans et plus et qui ont été condamnés pour corruption de la jeunesse et prostitution entre 1940 et 1944, nous pouvons voir la répartition par sexe du nombre de condamnés (en ordonnée) pour cette infraction pour la période concernée (en abscisse) (cf. Figure 12).

**Figure 12:** Exemple de graphique généré par « Quetelet.net » sur base des résultats d'une requête.



#### 4.4. *Un retour à la source*

Une fonctionnalité absolument indispensable dans une telle application est de permettre à la personne qui interroge les statistiques de pouvoir consulter chaque donnée dans son contexte original. Pour ce faire, à chaque chiffre obtenu est associée la photographie numérique du tableau dont il est tiré et que l'utilisateur peut consulter en suivant un simple lien hypertexte. Cela lui permet tout d'abord d'écartier toute erreur éventuelle d'encodage. Mais surtout, la consultation du tableau original peut lui fournir un éclairage particulier sur un chiffre paraissant de prime abord étrange.

Ainsi, en s'intéressant par exemple au nombre d'affaires envoyées au Parquet par la gendarmerie de 1900 à 1919, un utilisateur ne pourrait que s'étonner du chiffre (2909) de 1915, nettement inférieur aux chiffres obtenus pour les années antérieures (par exemple en 1914, 36797 affaires) et d'après guerre (par exemple en 1919, 95447 affaires). La visualisation du tableau de 1915 lui permet de se rendre compte qu'à cette époque, la gendarmerie n'était active que dans les arrondissements de Furnes et d'Ypres. En effet, en pleine Première Guerre mondiale, la gendarmerie, en tant que corps militaire, avait suivi l'armée dans sa retraite et se trouvait donc derrière l'Yser dans ces deux seuls arrondissements. Sans la possibilité de consulter le tableau d'origine, l'utilisateur aurait risqué de passer à côté de cette justification historique du chiffre (cf. Figure 14).

Figure 13: Exemple de source illustrant les résultats de la requête

I. — Etat des travaux des parquets.

ARRONDISSEMENTS.	Nombre des plaintes, dénonciations et procès-verbaux									Nombre total des plaintes, dénonciations et procès-verbaux entrés au parquet.
	reçu directem. par		TRANSMIS AU MINISTÈRE PUBLIC PAR							
	le ministère public.	les juges d'instruction.	la gendarmerie.	les juges de paix.	les bourg-mes-tres.	les commissaires de police.	les gardes-champêtres.	les gardes-forêts.	de touto autre manière.	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Bruxelles . . . . .	4,055	20	—	230	1,336	27,841	1,002	—	964	35,474
Louvain . . . . .	176	51	—	21	920	1,612	481	146	1,079	4,495
Nivelles. . . . .	50	—	—	9	367	829	952	311	214	2,752
Anvers . . . . .	1,044	—	10	3	1,893	10,810	—	243	441	14,354
Malines. . . . .	192	—	—	1	88	1,443	570	2	240	2,515
Turnhout. . . . .	109	2	—	8	52	512	644	153	131	1,611
Mons. . . . .	—	—	—	31	481	4,033	1,632	1,024	1,492	8,603
Charleroi . . . . .	5,549	—	—	—	1,404	6,366	3,213	114	225	16,961
Tournai . . . . .	786	5	—	339	182	305	668	40	54	2,379
Gand. . . . .	616	—	—	62	2,005	3,807	25	19	644	7,308
Audenarde . . . . .	186	1	6	83	387	707	691	29	125	2,218
Termonde. . . . .	55	3	—	13	1,328	2,548	38	88	325	4,398
Bruges . . . . .	34	7	—	1	531	2,004	1	47	110	2,735
Courtrai. . . . .	23	—	—	8	1,615	2,466	53	—	333	4,498
Furnes . . . . .	2	—	1,760	—	20	151	—	25	119	2,077
Ypres. . . . .	—	—	1,133	—	—	29	6	1	15	1,184
Liège. . . . .	3,126	—	—	8	244	7,687	2,738	494	234	14,551
Huy . . . . .	732	3	—	16	245	180	1,239	64	140	2,025
Verviers. . . . .	1,240	—	—	—	730	1,095	107	60	158	3,300
Tongres. . . . .	302	—	—	18	161	159	402	32	125	1,199
Hasselt. . . . .	384	1	—	47	283	307	212	41	132	1,407
Arlon. . . . .	9	—	—	3	144	194	78	99	323	850
Marche. . . . .	3	—	—	9	77	52	140	65	344	696
Neufchâteau. . . . .	162	2	—	14	28	167	74	113	185	735
Namur . . . . .	220	—	—	63	1,176	1,500	1,122	115	1	4,197
Dinant . . . . .	978	—	—	43	197	164	422	280	133	2,226
<b>Totaux . . . . .</b>	<b>20,053</b>	<b>95</b>	<b>2,909</b>	<b>1,056</b>	<b>15,923</b>	<b>77,074</b>	<b>16,548</b>	<b>3,614</b>	<b>8,196</b>	<b>145,468</b>

Source : MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Statistique judiciaire de la Belgique. Statistique pénale :1915*, Bruxelles, 1920, 9.

#### 4.5. Les commentaires critiques

L'adjonction de commentaires critiques à la consultation de séries de chiffres est ce qui fait la véritable force de l'application de consultation des statistiques. Ces commentaires critiques sont produits automatiquement à partir des évolutions de dimensions et de valeurs de dimension, liées à la nature diachronique des statistiques, et destinés à aider le visiteur dans l'exploitation des informations qui lui sont présentées.

Un utilisateur s'intéressant au nombre d'affaires traitées au niveau de la Cour d'appel de Bruxelles de 1900 à 1977 reçoit, outre les chiffres demandés, deux commentaires (cf. Figure 15). Le premier est un commentaire statique, c'est-à-dire encodé au préalable dans la base de données, indiquant que la procédure de création des statistiques a évolué au cours du temps (en 1931, 1941 et 1943). Ce type de commentaires permet d'attirer l'attention de l'utilisateur sur la prudence à adopter dans l'interprétation des chiffres.

**Figure 14:** Exemples de commentaires critiques statiques et dynamiques générés par la base données.

1951-01-01	1951-12-31	Bruxelles	9463	<u>16</u>
1962-01-01	1962-12-31	Bruxelles	9742	<u>16</u>
1977-01-01	1977-12-31	Bruxelles	6208	<u>19</u>

**COMMENTAIRES**

La procédure de création des statistiques a été modifiée en 1931, en 1941 et en 1943.  
[En savoir plus...](#)

**COMMENTAIRES SUR LA DIMENSION LIEU**

Il existe peut-être une différence de sémantique entre l'intitulé **Bruxelles** de 1962 et celui de 1977.  
 En 1962, les **ressort de cour d'appels** existants sont : bruxelles; gand; liège; total.  
 En 1977, les **ressort de cour d'appels** existants sont : anvers; bruxelles; gand; liège; mons; total.

Exportation : [CSV](#)

Le second commentaire signale le risque de glissement sémantique entre la notion de ressort de cour d'appel de Bruxelles en 1962 et celle de 1977, la Belgique de 1962 comptant trois ressorts de cours d'appel (Bruxelles, Gand et Liège) contre cinq (les mêmes plus Anvers et Mons) en 1977. Cette information est tout à fait pertinente car elle correspond à la réforme de 1970 qui a amputé la cour d'appel de Bruxelles d'une partie importante de son territoire, au profit des deux nouvelles cours. Il est important de noter que, contrairement au premier commentaire, celui-ci n'a jamais été encodé dans la base de données. C'est grâce à l'analyse des nomenclatures des différentes années concernées que le système a pu le générer au moment de l'exécution de la requête.

Des commentaires d'un troisième type sont les commentaires attachés à un chiffre, qui permettent d'en expliquer statiquement la portée, par exemple pour signaler que le nombre de condamnés en Belgique en 1927 ne tient pas compte d'un arrondissement dont les archives ont été détruites par un incendie. C'est également à ce niveau que l'on pourrait retrouver des informations postées par d'autres utilisateurs.

## 5. Perspectives

Actuellement, le fossé est assurément encore immense entre statistiques administratives, statistiques scientifiques et statistiques médiatiques. L'ambition de l'outil de diffusion développé dans le cadre des projets Quetelet.net et INS-TAP est de constituer un système expert où l'ensemble des savoirs pourrait se construire et dialoguer, sur base de données et d'informations contextuelles qui seraient amenées à s'enrichir sans cesse.

Pour atteindre ces objectifs, un outil comme « Quetelet.net » doit avoir une assise institutionnelle et être géré par une institution publique qui aura la charge de l'alimenter au fur et à mesure de la publication de nouvelles statistiques. Techniquement, l'application a été conçue de sorte à pouvoir être intégrée à n'importe quel CMS. Deux tests ont d'ailleurs été réalisés afin d'en garantir la faisabilité : la base de données a été intégrée une première fois à un site développé en TYPO3, lors du colloque « La production et la diffusion des statistiques pénales en mutation » de mai 2009, et une seconde fois en 2012 sur le portail « Just-his » développé en celui-là en Joomla (référence du site just-his) ». Une autre finalité du projet est également d'impliquer l'utilisateur dans l'enrichissement de la base de données, en lui permettant de commenter certains résultats. Après analyse et validation par des spécialistes de la question traitée, de tels commentaires pourraient être intégrés comme commentaires statiques dans la base de données, et deviendraient partie intégrante de l'information mise à disposition des utilisateurs intéressés par les statistiques. Afin de garantir la pertinence et la qualité de ces commentaires/informations, l'institution qui hébergera la base de données devra donc également jouer un rôle de modération. Dans le paysage institutionnel actuel de la Belgique fédérale, une reprise en main par l'INCC constitue la seule option envisageable.

# AUX PAYS-BAS : DES BASES DE DONNÉES POLICIÈRES ET JUDICIAIRES A UN DATAWAREHOUSE CENTRE SUR L'AUTEUR

SUNIL CHOENNI

*Responsable du département SIBa – Information statistique et analyse politique,  
WODC – Centre de recherche et de documentation scientifique, Ministère de la Justice*

RONALD MEIJER

*Chercheur au département SIBa- Information statistique et analyse politique,  
WODC – Centre de recherche et de documentation scientifique, Ministère de la Justice*

## 1. Introduction

La police comme l'administration judiciaire comptent diverses entités qui exercent leurs activités de manière relativement autonome et indépendante. Ces entités ont toutes développé leurs propres systèmes opérationnels. Ainsi, la police a notamment créé ses HerKenningsdienst Systemen (HKS – Systèmes de service de reconnaissance) régionaux et le Ministère Public a développé le Communicatiesysteem Openbaar Ministerie – Parket Administratie Systeem (COMPAS – Système de communication du Ministère Public – Système d'administration du parquet). La documentation judiciaire est enregistrée dans le Justitieel Documentatie Systeem (JDS – Système de documentation judiciaire) et le Dienst Justitiële Inrichtingen (Service établissements judiciaires) enregistre ses données dans le système Ten UitvoerLegging Penitentiaire Inrichtingen (TULP – Exécution des peines dans des établissements pénitentiaires).

Outre les systèmes opérationnels, il existe également des bases de données qui en sont dérivées et dans lesquelles les données des systèmes opérationnels ont été transformées pour permettre l'analyse et l'établissement de rapports pour les besoins d'information et de gestion de l'organisation. Ainsi, un HKS national a été développé sur la base du HKS régional. Il regroupe les données de toutes les versions régionales de HKS. Par ailleurs, en marge du système opérationnel COMPAS, le Ministère Public a également développé une variante nationale Openbare Ministerie Data (OMDATA – Données du Ministère Public) qui fusionne les données émanant de l'ensemble des arrondissements. Enfin, l'Onderzoek- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie (OBJD – Base de données de recherche et de politique à partir de la documentation judiciaire) est une sélection des données du JDS.

Dès lors que les trois sources – HKS, OMDATA, OBJD – ont toutes été développées par une entité différente pour des groupes cibles différents ayant chacun des besoins d'information qui leur sont propres, il n'y a rien d'étonnant à ce que ces sources présentent de nombreuses différences. Par ailleurs, force est de constater qu'on retrouve les mêmes informations dans plusieurs sources. On peut notamment en conclure que si plus d'une source permet de répondre à une question, la réponse sera rarement la même. Ainsi, un fait punissable figurant sur un procès-verbal peut être décrit avec d'autres articles du code pénal (par exemple code pénal Cp. 311 vol par effraction) que dans le cadre de l'information judiciaire qui en résulte (dans cet exemple Cp. 310/311 : vol simple / vol par effraction ; Cp. 310 est ajouté pour le cas où Cp. 311 ne devrait pas être prouvé). Et ce fait punissable peut, au moment de l'enregistrement de l'affaire criminelle dans un parquet, être décrit autrement qu'au moment où un Officier de Justice prend une décision de citation par exemple (par exemple Cp. 310/311/312 : 312 vient s'ajouter, parce qu'on peut également déduire du procès-verbal que le prévenu a menacé les occupants lors de l'effraction). La réponse obtenue peut donc être différente selon la source utilisée. En outre, les réponses peuvent présenter des incohérences compte tenu des variations dans les définitions utilisées dans les différents systèmes, ce qui est loin de favoriser la validité et la fiabilité des données. Par conséquent, la mise à disposition d'informations ne peut être considérée comme optimale.

À mesure que l'on a accordé plus d'importance, à partir de la fin des années 1990, à l'ensemble de la chaîne pénale ainsi qu'aux relations entre les différents partenaires de cette chaîne, on a ressenti le besoin de disposer d'informations cohérentes pour l'ensemble de la chaîne. Les données des différents partenaires qui la composent peuvent être comparées entre elles, par exemple pour obtenir une image de la manière dont certains groupes de prévenus ou d'affaires évoluent dans la chaîne. Aussi, a-t-on estimé que les incohérences au niveau des données devaient être gommées pour favoriser un développement efficace de la politique criminelle. À l'instar d'autres organisations, le WODC a fait un premier pas vers l'intégration de systèmes d'information. Cette intégration porte sur trois systèmes d'information de la chaîne pénale, à savoir HKS, OMDATA et OBJD. Ces systèmes d'information ont été intégrés dans un datawarehouse centré sur l'auteur dans le but d'optimiser la mise à disposition d'informations.

Intégrer les données dans un datawarehouse permet de s'attaquer aux problèmes d'incohérence, de fiabilité et de validité. En effet, un datawarehouse garantit un regard uniforme sur les données, intègre la gestion et assure une accessibilité optimale. Pour créer un datawarehouse centré sur l'auteur, une expertise dans le domaine de la justice, mais aussi en informatique s'avère indispensable. Relier les données provenant de différents systèmes est une



tâche qui demande beaucoup d'efforts, car les informations d'un système ne contiennent pas de renvois (« foreign keys ») vers ce qu'on appelle les clés primaires des autres systèmes. Une clé primaire est un ensemble (non vide) de caractéristiques (qu'on appelle également attributs) qui identifient un enregistrement de manière unique dans un système. Citons l'exemple du Burger Service Nummer (BSN – numéro de service du citoyen) qui identifie une personne de manière unique. Par ailleurs, les renvois (« foreign keys ») existant entre certains systèmes ne peuvent pas toujours être utilisés en raison de leur caractère sensible en matière de vie privée. Par conséquent, il n'est pas encore possible à l'heure actuelle de relier entre elles les informations des différents partenaires de la chaîne au niveau des personnes.

Dans notre approche d'un datawarehouse centré sur l'auteur, nous avons relié les différents systèmes en utilisant l'ensemble des attributs communs à deux systèmes. Pour cette intégration des données des différents systèmes, il a été nécessaire de recourir dans une large mesure aux vastes connaissances accumulées au fil des ans dans le domaine par le WODC. Les différents systèmes contiennent des attributs différents, mais aussi en partie des attributs identiques. Ainsi, l'attribut « domicile d'un auteur » peut revêtir une certaine pertinence tant pour une unité de la police qui se charge d'arrêter un prévenu que pour un parquet du Ministère Public qui se charge d'une affaire (et de la correspondance relative à une affaire) impliquant le prévenu. Dans ce cas, l'attribut « domicile » figurera aussi bien dans HKS que dans OMDATA. Il est également apparu que l'on retrouve souvent dans les systèmes des attributs qui présentent une forte corrélation, bien qu'ils ne soient pas identiques. Il ressort par exemple du contenu de HKS et OMDATA que pour les attributs « date à laquelle les faits sont commis » et « date du procès-verbal » les mêmes dates sont presque toujours enregistrées. En pratique, on constate qu'une déclaration est faite à la police quasiment tout le temps le jour même où le délit a été commis. Pour relier les bases de données entre elles, nous avons donc également utilisé des attributs qui présentent une forte corrélation et reprenons également ces attributs parmi l'ensemble des attributs communs.

Si nous prenons deux enregistrements de deux systèmes différents, nous utilisons la règle générale suivante pour déterminer si ces enregistrements se rapportent en réalité à un même objet ou à deux objets différents : plus le nombre d'attributs communs ayant les mêmes valeurs pour deux enregistrements venant de systèmes différents est important, plus il y a de chances que les enregistrements se rapportent à un même objet dans la réalité. La probabilité que nous ayons affaire à la même personne est par exemple fort élevée pour les deux enregistrements suivants : 1) un enregistrement de HKS qui a trait à une personne domiciliée à Bruxelles et à l'encontre de laquelle un procès-verbal a été établi le 6 mai 2009 et 2) un enregistrement de OMDATA portant sur

une personne domiciliée à Bruxelles qui a commis un délit le 6 mai 2009. Mais cette probabilité serait beaucoup plus faible s'il ressortait de HKS que la date du procès-verbal figurant dans HKS n'a pas été enregistrée correctement et est par conséquent inconnue.

Dans la section 3, nous étudierons de manière détaillée l'articulation et l'intégration des données. Nous expliquerons également comment se présente notre datawarehouse et évoquerons brièvement une application de cet entrepôt de données dans le domaine de la narcocriminalité. Nous clôturerons cet article en formulant un certain nombre de conclusions dans la section 4. Mais dans un premier temps, nous présentons brièvement le système pénal néerlandais et donnons une description des bases de données de policières et judiciaires qui jouent un rôle dans notre datawarehouse (section 2).

## **2. Bases de données policières et judiciaires**

### **2.1. Le système pénal néerlandais**

Le système pénal néerlandais<sup>1</sup> peut être considéré comme une chaîne de maillons successifs se composant des phases d'investigations, de poursuites, de jugement et d'exécution des peines et mesures infligées. Il existe deux types de faits punissables : les délits et les contraventions. Les délits sont des faits graves. Les contraventions sont des faits relativement légers.

La phase d'investigations commence par une information au moment où la police ou un autre fonctionnaire en charge des investigations prend connaissance qu'un fait punissable ou un délit a probablement été commis. L'audition ou la détention d'un prévenu n'entraîne évidemment pas des poursuites dans tous les cas. La police peut en effet décider de régler elle-même certaines affaires, par un classement sans suite, une transaction ou un renvoi devant ce qu'on appelle un Halt-bureau<sup>2</sup>, dans le cadre d'un règlement Halt<sup>3</sup> ou d'une réaction Stop<sup>4</sup>. Enfin, la police peut sérieusement réprimander un jeune auteur de faits punissables, avant de le laisser partir. Cette méthode est connue dans la pratique comme un « classement de police », caractérisé par le fait qu'aucun procès-

---

<sup>1</sup> Ce paragraphe 2.1 est une adaptation fort condensée de S.N. KALIDIEN, A. TH. J. EGGEN, *Criminaliteit en rechtshandhaving 2008, 2009*, WODC – CBS publicatie, Den Haag, chapitre 2 Het Nederlandse strafrechtstelsysteem

<sup>2</sup> Instance chargée de régler les petits délits commis par des jeunes.

<sup>3</sup> Formule permettant aux jeunes de réparer sans être en contact avec le Ministère Public.

<sup>4</sup> Offre faite aux personnes élevant des enfants de détecter les comportements éventuellement déviant/criminels et de réclamer une assistance.

verbal n'est établi et qu'il n'y a pas de poursuites. La police peut également régler l'affaire par une transaction de police. Dans ce cas, des poursuites ne sont pas engagées si la condition fixée est remplie (généralement le paiement d'une somme d'argent). La police peut aussi renvoyer un jeune auteur de faits punissables devant un bureau Halt. Un règlement Halt n'est pas précédé d'une décision du juge (de la jeunesse). Les jeunes concernés peuvent ainsi éviter d'avoir un casier judiciaire. Les jeunes de moins de 12 ans ne peuvent pas être poursuivis ou punis. La réaction « Stop » est une aide pédagogique pour les jeunes de moins de 12 ans qui ont commis un délit passible du système Halt.

Après la phase d'investigations vient la phase des poursuites. Sur la base des résultats de l'information, l'officier de justice décide si un prévenu doit être poursuivi ou non. Le Ministère Public a le droit de poursuivre, mais il n'en a pas l'obligation. L'officier de justice peut traiter lui-même une affaire criminelle de différentes manières : soit il classe l'affaire soit il propose une transaction (arrangement) au prévenu. Depuis février 2008, le Ministère Public a la possibilité d'infliger des peines par ordonnance pénale pour quelques affaires criminelles de moindre gravité sans passer par l'intervention du juge au moyen d'une amende du Ministère Public (OM-Boete). Le Ministère Public est la seule instance des Pays-Bas à décider qui doit comparaître devant le juge et pour quel fait punissable.

La phase de jugement commence lorsque l'information est terminée et que le Ministère Public a décidé de continuer à poursuivre le prévenu. S'en suit une instruction d'audience qui met l'affaire entre les mains du juge. Dès ce moment, le prévenu a droit à une décision rendue par un juge. La justice se compose de diverses instances et presque toutes les affaires commencent devant un tribunal.

Si le juge déclare un prévenu coupable, une peine peut lui être infligée. Le droit pénal néerlandais connaît les types de sanctions suivants : les peines principales, les peines accessoires et les mesures. Les peines principales sont essentiellement destinées à des fins rétributives ou dissuasives. Quant aux mesures, elles visent à protéger les intérêts de la société ou de l'auteur. Les peines principales sont la privation de liberté, l'amende et les travaux d'intérêt général. Il y a deux types de travaux d'intérêt général : la peine de travail et la peine d'apprentissage. Les peines accessoires sont notamment la privation de certains droits, la saisie et l'interdiction de conduire un véhicule à moteur. Outre les peines principales, le juge peut également prononcer une mesure, par exemple une mesure PIJ (Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen – Placement dans un établissement pour jeunes), une mesure ISD (Inrichting voor Stelselmatige Daders – Établissement pour auteurs récidivistes), une TBS (Ter-BeschikkingStelling – Mise à disposition), un retrait de la circulation de cer-

tains biens, comme les stupéfiants ou les armes, ou encore une mesure d'indemnisation.

La phase de l'exécution commence dès que le jugement ou arrêt devient irrévocable (définitif) : le jugement ou arrêt est, dans ce cas, exécuté. Le Ministère Public confie l'exécution effective des sanctions à différentes institutions judiciaires et privées. Ces instances se distinguent les unes des autres en fonction de la nature de la sanction à exécuter et souvent également en fonction de l'âge du condamné (mineur ou majeur). L'exécution des peines privatives de liberté et des mesures est toujours confiée au ministère de la Justice/Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI – Service établissements judiciaires). Quant à l'exécution des travaux d'intérêt général, elle est confiée, pour les majeurs, au service de réinsertion sociale (reclassering) et, pour les mineurs, au Raad voor de kinderbescherming (RvdK – Conseil pour la protection de la jeunesse). Le Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB – Bureau central d'encaissement judiciaire) est, quant à lui, chargé de la perception des amendes.

Dans la chaîne pénale, d'autres personnes et instances, en marge des entités précitées, sont également impliquées en fonction des phases successives du processus pénal. Citons notamment les « raden voor rechtsbijstand » (conseils d'assistance juridique), les experts, le service de réinsertion sociale (reclassering) et le Conseil pour la protection de la jeunesse (Raad voor de kinderbescherming). Pour soutenir les processus primaires, les instances utilisent plusieurs bases de données opérationnelles. Dans la section suivante, nous donnons un éclairage sur trois bases de données qui font partie du datawarehouse.

## 2.2. *Bases de données*

À la lecture de ce qui précède, il ressort que le système pénal est un système complexe impliquant de nombreuses entités plus ou moins indépendantes. La loi impose à chaque entité des règles et une réglementation en ce qui concerne ses données et sa politique d'information. Chaque entité de la chaîne pénale utilise ses propres systèmes de base de données. Ces systèmes de bases de données ne sont pas directement reliés les uns aux autres<sup>5</sup>. Dans la suite de cette section, nous nous focalisons sur les trois systèmes qui ont été intégrés dans notre datawarehouse centré sur l'auteur, à savoir HKS, OMDATA et OBJD.

---

<sup>5</sup> S. KALIDIEN, S. CHOENNI, R. MEIJER, "Towards a Tool for Monitoring Crime and Law Enforcement", in *Proceedings of the 3th European Conference on Information Management and Evaluation*, Academic Publishing Limited, 2009.

### 2.2.1. HKS

On retrouve dans le HKS des données sur toutes les personnes physiques détenues par la police en raison d'un délit et à l'encontre desquelles un procès-verbal a été établi. La base de données contient des données sur les suspects à l'encontre desquels un procès-verbal a été établi à partir de 1996. Un suspect est enregistré dans le HKS sous un numéro de personne unique : le métanuméro. La base de données contient notamment des caractéristiques personnelles comme la date de naissance, le lieu de naissance, le pays de naissance et le sexe. Elle contient en outre des caractéristiques relatives aux délits commis, comme l'âge de la personne au moment du premier délit et le nombre de procès-verbaux qui ont été établis à l'encontre de la personne dans ses antécédents criminels.

Les procès-verbaux qui ont été établis à l'encontre des personnes sont également appelés antécédents. Ils sont enregistrés sous un numéro d'antécédent. Les attributs sont la date d'enregistrement de l'antécédent, l'année où le fait a été commis et la zone de police où l'antécédent a été enregistré. Un antécédent peut couvrir plusieurs délits. Les délits se voient tous attribuer un numéro de délit pour un même antécédent. Pour chaque délit, on enregistre les attributs suivants : les articles de loi qui ont été enfreints, le nombre d'articles de loi qui ont été enfreints par délit, une indication sur le fait de savoir s'il s'agit d'une tentative de commettre le délit, une indication de la gravité du délit et une catégorisation du délit.

La base de données HKS permet de répondre à des questions sur le nombre de suspects, sur le nombre de suspects par année (de référence), sur le nombre de suspects en fonction de caractéristiques liées aux personnes et aux délits ou en fonction de différentes catégories comme celle des multirécidivistes. Elle permet également de répondre à des questions sur le nombre d'antécédents, par année (de référence), en fonction des caractéristiques des suspects ou en fonction des types de délits.

### 2.2.2. OMDATA

OMDATA contient des données sur les poursuites et les jugements dans toutes les affaires criminelles traitées par le Ministère Public. En ce qui concerne les affaires portées devant les tribunaux (délits), OMDATA contient uniquement des données sur les affaires en première instance. En ce qui concerne les affaires cantonales (contraventions), OMDATA contient des données sur les affaires en première instance et, jusqu'en 2002, sur les appels. Chaque affaire se voit attribuer un numéro d'affaire unique, qui est un assemblage du code d'arrondissement, de l'année d'enregistrement au parquet et du numéro de parquet. Les attributs suivants sont enregistrés pour chaque affaire : quelques données

sur l'auteur, comme la date de naissance, le pays de naissance, le sexe et de domicile. En outre, il y a la décision du Ministère Public, des données sur les classements et les transactions, des données sur le jugement final avec la décision du juge et les peines et mesures prononcées.

Une affaire peut se composer de plusieurs faits. Les faits sont énumérés pour une même affaire. Les attributs suivants sont notamment connus pour les faits : les lois et articles de loi qui ont été enfreints, la date à laquelle les faits ont été commis, le lieu où les faits ont été commis, le règlement par le Ministère Public, le type de classement, la nature et le montant de la transaction, quelques données issues des phases préalables auprès de la police et quelques attributs spécifiques pour les délits en matière de circulation routière, comme le taux d'alcool présent au niveau de l'haleine.

Si l'affaire a été portée devant le juge, il y a eu audience. Il peut y avoir plusieurs audiences par affaire. Une audience porte un numéro d'audience. On enregistre pour chaque audience un certain nombre de données opérationnelles, comme les dates de règlement et de notification pour exécution et la date à laquelle le jugement acquiert un caractère irrévocable. On retrouve également des données sur l'utilisation des voies de droit pour interjeter appel et des données sur le jugement final avec la décision du juge et les peines et mesures prononcées.

### **2.2.3. OBJD**

L'OBJD contient les données sur le règlement des affaires criminelles lorsque l'affaire est clôturée de manière irrévocable. L'OBJD contient des données sur les personnes, sur les affaires criminelles avec les décisions prises et les éventuelles notifications. Les attributs suivants sont repris pour les personnes : un numéro « Justitiëel Documentatie Systeem » (JDS – système de documentation de justice) codé unique, le numéro d'enregistrement codé de la « Gemeentelijke Basisadministratie » (GBA – Administration de base communale), le mois et l'année de naissance, le pays de naissance, la nationalité et le sexe. Pour les personnes morales, les attributs sont le numéro d'enregistrement auprès de la Chambre de commerce, le lieu et le pays d'établissement et le lieu et le pays d'établissement de la Chambre de commerce.

Une personne peut être liée à plusieurs affaires criminelles. Toutes les affaires criminelles ont un numéro unique d'identification d'affaire (id d'affaire) et un numéro de parquet. On enregistre notamment les attributs suivants pour chaque affaire : l'année de l'enregistrement au parquet, l'arrondissement, le type d'affaire, le mois et l'année de règlement, l'instance à l'origine de l'affaire, le règlement du Ministère Public, des indications sur le fait de savoir si l'affaire a été clôturée, si le règlement a été réalisé par le Ministère Public ou la magistra-

ture assise, s'il s'agit d'une affaire portée devant un tribunal ou soumise au juge cantonal, si le droit pénal de la jeunesse a été appliqué, et un certain nombre de caractéristiques sur le fait le plus grave de l'affaire.

Une affaire peut contenir plusieurs faits. Chaque fait se voit attribuer un numéro d'identification de fait unique (id fait) et un numéro de fait. Les attributs suivants sont enregistrés pour les faits : les lois et les articles de loi qui ont été enfreints, le mois et l'année des faits, l'âge au moment où le délit a été commis, et, si d'application, le règlement par le Ministère Public, le type de classement et les motifs du classement, la nature et l'importance de la transaction. Si l'affaire a été réglée par une instance judiciaire, on trouve une décision du juge. Une décision dans une affaire peut se composer de plusieurs éléments. Ces éléments sont numérotés par affaire. Les attributs sont le type de peine, le caractère conditionnel ou inconditionnel de la peine, le quantum de la peine, la durée de la période probatoire et une indication sur le fait de savoir s'il y a une condition particulière et, dans l'affirmative, la nature de la condition. Enfin, il peut y avoir des notifications d'événements intervenant après le jugement (par exemple si une peine conditionnelle est exécutée ultérieurement, si une grâce a été accordée ou si une période probatoire a expiré). L'OBJD contient le type de notification et la description de la notification avec le numéro d'ordre de la décision à laquelle la notification se rapporte.

### **3. Un datawarehouse centré sur l'auteur**

Le vif intérêt porté aux datawarehouses au milieu des années 1990 s'explique principalement par deux raisons. Tout d'abord, de nombreuses données sont collectées au sein d'une entité mais il arrive fréquemment qu'une vue d'ensemble de toutes les données disponibles fasse défaut et il est souvent nécessaire de rechercher les données pour pouvoir répondre à certaines questions relatives au management. Deuxièmement, des réponses différentes peuvent être données pour une même question – en fonction de la base de données qui est interrogée pour répondre à la question – parce que les données issues des différentes bases de données peuvent présenter des incohérences. Aussi, les datawarehouses constituent actuellement un outil indispensable pour réaliser des analyses avancées sur les données, comme le datamining.

Le contenu d'un datawarehouse vient de différentes bases de données existantes. Le datawarehouse a pour but de permettre un regard uniforme sur les données provenant de ces différents systèmes. Ainsi le lien entre les bases de données et les datawarehouses est-il directement mis en évidence. Les données issues des différentes bases de données policières et judiciaires, qui se rapportent aux auteurs, sont intégrées dans le datawarehouse. En outre, il est

alimenté en nouvelles données au fil du temps. Nous utilisons le datawarehouse pour des rapports et analyses (de gestion) qui sont nécessaires pour la recherche et la politique.

Dans la section 3.1., nous décrivons l'approche que nous avons suivie pour créer un datawarehouse. La section 3.2 explique dans les grandes lignes l'architecture du datawarehouse. Enfin, nous décrivons une application du datawarehouse à la section 3.3.

### 3.1. *Datawarehouse : approche et résultats*

Notre approche pour la création d'un datawarehouse se fonde sur l'exploitation optimale des schémas entités/rerelations des bases de données et du contenu des bases de données. Un schéma entités/rerelations décrit les objets (entités) sur lesquels des informations sont enregistrées et les relations entre ces objets. Il décrit également, pour chaque objet, les caractéristiques (attributs) qui sont enregistrées. Pour exploiter le contenu des bases de données, nous avons dû largement recourir aux connaissances spécialisées dans le domaine. Nous expliquons notre approche à l'aide d'un exemple. Pour une description plus détaillée, nous renvoyons à Choenni e.a. 2009<sup>6</sup>.

#### 3.1.1. *Explication de l'approche à l'aide d'un exemple*

Examinons les « snapshots » – exemples d'enregistrements – de deux bases de données dans le tableau 1. Ces bases de données contiennent notamment des données sur les prévenus et sur les délits qu'ils ont commis. Les bases de données et les schémas correspondants sont des formes simplifiées de HKS et OMDATA. Dans les bases de données, on trouve # pour le numéro et #id pour le numéro d'identification.

**Tableau 1:** *Exemple d'enregistrements de HKS et OMDATA*

HKS								
#id	Nom	Adresse	Code postal	Sexe	Année de naissance	Procès-verbal	Date du procès-verbal	...
1	Paelix	Schmidweg 4	2500 EH	M	1975	1234-01	6-juin-2001	
2	Jans	Wagenstraat 9	1212 ZK	F	1960	3453-97	1-mai-1997	

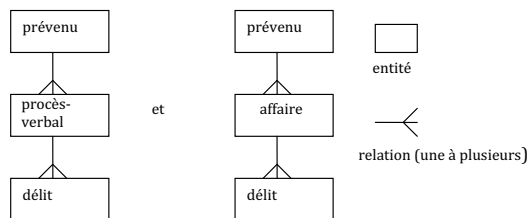
<sup>6</sup> S. CHOENNI, J. VAN DIJK, "Towards Privacy Preserving Data Reconciliation for Criminal Justice Chains", in *Proceedings of the 10th Annual international Conference on Digital Government Research : Social Networks : Making Connections between Citizens, Data and Government* (May 17-20, 2009). S. A. CHUN, R. SANDOVAL, and P. REGAN, Eds. ACM International Conference Proceeding Series, vol. 390, Digital Government Society of North America, 2009, 223-229.



OMDATA									
#id	Nom	Adresse	Domicile	Sexe	Date de naissance	# affaire	Type de délit	Date du délit	...
3	Paelix	Schmidtweg 4	Almere	M	4-mai-1975	35-01	1	5-6-2001	
3	Paelix	Schmidtweg 4	Almere	M	4-mai-1975	235-01	2	6-6-2001	
4	Heksien	Knuthstraat 48	Tiel	F	6-oct-1975	342-01	1	6-6-2001	

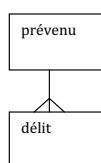
Les schémas correspondants (sous forme Entity-Relationship – en abrégé ER) pour HKS et OMDATA sont présentés à la Figure 1.

**Figure 1:** Schémas de base de données de HKS et OMDATA



Dans le HKS, on trouve des informations sur les suspects, les procès-verbaux établis à leur encontre et les délits dont ils sont suspectés (ces informations sont présentées comme des entités dans le schéma ci-dessus). Ainsi, plusieurs procès-verbaux peuvent être établis à l'encontre d'un suspect, mais un procès-verbal – tel que repris dans le HKS – ne peut se rapporter qu'à un seul suspect (cette relation est représentée dans le schéma ci-dessus par un « petit rateau » pour indiquer une relation ou plusieurs relations). Une relation similaire existe entre les procès-verbaux et les délits commis. Dans OMDATA, on constate qu'en plus des informations sur un prévenu et sur les délits dont il est suspecté, on retrouve également des informations sur les affaires. Comme les deux schémas contiennent des types d'entités qui se recouvrent mutuellement, nous prenons « l'intersection » de ces schémas pour obtenir le schéma commun repris à la Figure 2. Ce schéma commun contient les types d'entités qu'un ensemble de schémas distincts ont en commun, ainsi que les relations entre ces types d'entités.

**Figure 2:** Schéma commun de HKS et OMDATA



Nous sélectionnons le contenu des bases de données correspondant au schéma commun et supprimons les attributs sensibles sur le plan de la vie privée, comme le nom et l'adresse. Si nous appliquons ces principes aux « snapshots » de HKS et OMDATA, on obtient les « snapshots » nettoyés suivants (Tableau 2).

**Tableau 2:** Exemple d'enregistrements du schéma commun HKS et OMDATA sans attributs sensibles sur le plan de la vie privée

#id	sexe	année de naissance	date du procès-verbal	...
1	M	1975	6-Juin-2001	
2	F	1960	1-Mai-1997	

Stripped OMDATA

#id	domicile	sexe	date de naissance	type de délit	date à laquelle le fait a été commis	...
3	Almere	M	4-Mai-1975	1	5-6-2001	
3	Almere	M	4-Mai-1975	2	6-6-2001	
4	Tiel	F	6-Oct-1975	1	6-6-2001	

Ensuite, nous déterminons la probabilité que deux entités se rapportent à la même personne à l'aide des attributs communs. Dans l'exemple ci-dessus, nous estimons qu'il y a une forte probabilité que la personne ayant #id = '1' dans HKS soit la même personne que celle figurant dans OMDATA sous le #id = '3', parce que les attributs qui se recouvrent (sexe, année de naissance) ont la même valeur. En outre, nous savons par expérience que la déclaration d'un délit est effectuée le jour où le délit est commis. On constate que la date du procès-verbal dans HKS pour l'entité ayant #id = '1' est la même que pour l'entité ayant #id = '3' dans OMDATA (deuxième ligne).

### 3.1.2. Résultats de l'approche

Nous avons appliqué les principes énoncés ci-dessus à 10.000 suspects repris dans HKS. Dans le cadre d'une enquête antérieure du WODC, ces suspects avaient été sélectionnés et soigneusement liés à OMDATA (lisez : sur la base de numéros uniques et d'attributs discriminatoires). Sur les 10.000 suspects de HKS, 8705 se trouvaient dans OMDATA. Les attributs communs identifiés pour HKS et OMDATA sont : l'année de naissance, le sexe, le pays de naissance, la date du procès-verbal / date du délit, les cinq premiers articles de loi repris dans un procès-verbal ou imputés à l'auteur par le MP.

Relier les bases de données HKS et OMDATA sur la base des attributs communs précités a conduit à de bons résultats dans plus de 93 % des cas (voir tableau 3). Dans 490 cas, nous sommes – à tort – partis du principe qu'il s'agissait de suspects différents, alors qu'il s'agissait en réalité du même suspect (erreur de type 1) et dans 130 cas, il s'est avéré qu'il s'agissait en réalité de suspects différents alors que nous étions partis du principe qu'il s'agissait d'un même suspect (erreur de type 2). Dans 9377 cas, une classification correcte a été opérée.

**Tableau 3:** *Résultats de l'approche*

Résultat	Nombre	Pourcentage
Erreur de type I	490	4,9%
Erreur de type II	133	1,3%
Résultat correct	9377	93,7%

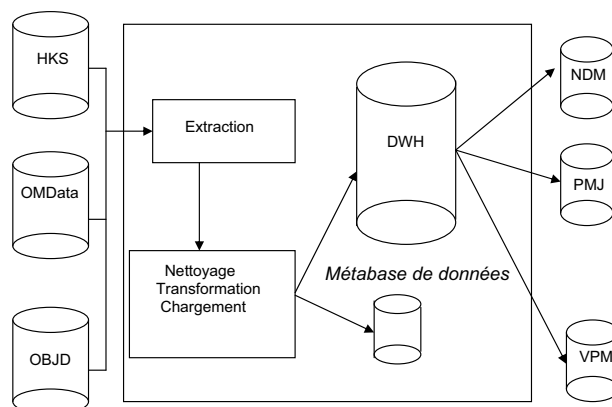
Notre expérience montre que les résultats sont assez bons. Sur la base des principes énoncés ci-dessus, nous avons entre-temps conçu et implémenté une première version d'un datawarehouse. Dans la section suivante, nous expliquons dans les grandes lignes l'architecture de ce datawarehouse.

### 3.2. Architecture

Après avoir analysé les trois bases de données, HKS, OMDATA et OBJD de manière approfondie, une architecture de datawarehouse a été conçue puis implémentée dans un environnement ORACLE. Nous avons déduit des descriptions des bases de données dans la section précédente qu'il s'agit de données portant sur les mêmes affaires, mais à des moments différents du processus pénal, avec des attributs tantôt identiques tantôt différents. Les attributs identiques sont les données qui sont pertinentes pour chacune des trois entités : ainsi, enregistrent-elles toutes de quel type de délit il s'agit. D'autres

attributs sont pertinents pour le travail d'une entité, mais pas pour celui d'une autre. Les attributs identiques sont utilisés pour relier les bases de données entre elles. L'architecture de notre datawarehouse est présentée à la Figure 3.

**Figure 3:** *Architecture du datawarehouse centré sur l'auteur WODC*



On extrait des bases de données les données qui peuvent avoir de l'importance pour les utilisateurs du datawarehouse c'est-à-dire en premier lieu, les chercheurs du WODC. Les données sont nettoyées, transformées et ensuite enregistrées dans le datawarehouse. Les tableaux du datawarehouse constituent le datawarehouse à proprement parler : les données des différentes bases de données y sont combinées et classées. En ce qui concerne le datawarehouse centré sur l'auteur, cela signifie que les données des trois sources sont liées entre elles et centrées sur les personnes. La structure du datawarehouse a été conçue de telle manière que toutes les données reprises dans le datawarehouse soient liées d'une manière ou d'une autre aux personnes.

En outre, on enregistre dans ce qu'on appelle une métabase de données des informations sur les données du datawarehouse. Ces métadonnées contiennent toutes les informations qui sont nécessaires pour évaluer les données, comme les définitions, l'origine, les traitements et les limitations. La métabase de données regroupe donc toute la documentation disponible sur les sources et le traitement des données. À l'heure actuelle, la base de données est exploitée au moyen de datamarts (Datamart narcocriminalité NDM ; Prognose Model Justitiële Ketens PMJ – Modèle de prévision des chaînes de justice ; Veelplegers Monitor VPM – contrôle des multirécidivistes à la figure 3). Un datamart est un ensemble de programmes et de données du datawarehouse axés sur un besoin d'information spécifique. Un datamart est composé en concertation avec des (groupes d') utilisateurs. Dans la sous-section suivante,

nous nous penchons sur l'utilisation d'un datamart relatif aux stupéfiants (NDM).

### 3.3. *Application : un datamart sur la narcocriminalité*

Le Centre de recherche et de documentation scientifique (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum – WODC) du ministère de la Justice aux Pays-Bas fournit notamment des contributions à différents rapports nationaux et internationaux contenant des chiffres ou des informations sur la narcocriminalité enregistrée aux Pays-Bas. Il s'agit de rapports de suivi, d'enquêtes annuelles, de projets d'études spécifiques et de questions provenant du bureau d'information du WODC. La plupart de ces productions sont élaborées sous la bannière du Nationale Drug Monitor (NDM)<sup>7</sup>.

Le datamart narcocriminalité se compose d'une sélection de toutes les données issues du datawarehouse centré sur l'auteur qui sont pertinentes pour le NDM. Cette sélection a été opérée en inventoriant les besoins d'information sur la narcocriminalité des différents projets NDM et en vérifiant dans quelle mesure ces données sont identiques pour ces projets. Sur la base de cette analyse, nous avons ensuite pu définir le datamart narcocriminalité. Il se compose d'un ensemble de données issues du datawarehouse centré sur l'auteur qui satisfont aux besoins d'information des différents projets NDM. Le datamart narcocriminalité constitue à présent la source d'information pour ces projets. Grâce au datamart, les projets NDM existants ont pu être intégrés et les programmes ad hoc existants rationalisés. Le datamart est un outil fort utile pour les analyses et les rapports.

Un module appelé « Publication On Demand » (POD), utilisé pour publier des tableaux et figures dans des rapports, est venu compléter le datamart narcocriminalité. Le module POD permet en premier lieu d'insérer ou d'actualiser de manière automatisée des tableaux et graphiques sélectionnés à des endroits désignés à l'avance. A cet égard, la mise en forme de ces tableaux et graphiques est maintenue. Grâce à cette automatisation des processus de publication, les éditeurs peuvent désormais se concentrer sur la mise en forme optimale des tableaux et figures. Les éditeurs n'ont ainsi plus qu'à lancer l'insertion et l'actualisation des tableaux et figures. Les processus d'insertion/actualisation se font automatiquement. Cette manière de procéder permet de gagner un temps considérable et réduit sensiblement le risque d'erreurs.

---

<sup>7</sup> R. MEIJER, J. VAN DIJK, E. LEERTOUWER, S. CHOENNI, "A Drug Crime Data Mart to Support Publication on Demand", in *Proceedings of the 2nd European Conference on Information Management and Evaluation* (September 11-12, 2008), Academic Publishing Limited, Reading, UK, 2008, 277-286.

La figure 4 donne un exemple d'un tableau généré automatiquement via le module POD. Dans cet exemple, les chiffres d'une publication NDM précédente – sur les peines privatives de liberté et les années de détention au cours de la période 2001 à 2005 – sont automatiquement actualisés suite à l'ajout des chiffres de l'année 2006 pour les besoins d'un rapport de suivi<sup>8</sup>.

**Figure 4:** Exemple d'un tableau *Publication on Demand (POD)*

*Table 8.5: Total custodial sentences and detention years and percentage of Opium Act sentences and detention years; 2001- 2006<sup>i</sup>*

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Number of prison sentences	27,770	31,774	35,757	32,443	23,713	23,658
Opium Act total	14%	16%	16%	16%	13%	17%
- hard drugs	12%	14%	14%	13%	13%	14%
- soft drugs	1%	1%	1%	2%	2%	2%
- hard and soft drugs	1%	1%	1%	1%	1%	1%
All other criminal cases	86%	84%	84%	84%	84%	83%
Detention years <sup>ii</sup>	9,904	11,993	13,070	12,766	11,799	7,842
Opium Act total	29%	33%	33%	30%	23%	29%
- hard drugs	26%	30%	30%	26%	23%	24%
- soft drugs	1%	1%	2%	2%	3%	3%
- hard and soft drugs	2%	2%	1%	2%	2%	2%
All other criminal cases <sup>iii</sup>	71%	67%	67%	70%	72%	71%

<sup>i</sup> Excluding youth detention. <sup>ii</sup> Detention years are calculated by adding all unsuspended parts of sentences and deducting early releases. <sup>iii</sup> 'Other criminal cases' contain the sentences/detention years for all crimes except Opium Act crimes Source: OBJD, WODC.

Tout bien considéré, nous avons pu constater que le datamart narcocriminalité apporte une contribution substantielle à l'intégration des projets NDM existants. Ces projets NDM peuvent toujours être considérés comme des projets indépendants du point de vue de la gestion de recherche, mais l'implémentation des données sous-jacentes est gérée comme un projet unique. La collecte de données est réalisée périodiquement pour tous les projets NDM et les mises à jour des données sont réalisées automatiquement. La documentation des projets interconnectés est rassemblée en un endroit central. On renforce ainsi la vue d'ensemble sur les définitions utilisées, qui peuvent également être adaptées plus facilement si cela s'avère nécessaire. Les programmes de requête « query » qui étaient auparavant écrits dans des langages informatiques et syntaxes différents, comme SQL ou SPSS, et qui étaient dispersés sur plusieurs projets sont à présent transformés en un SQL standard et repris dans une activité centrale. Cela simplifie la maintenance des programmes et accroît l'effica-

<sup>8</sup> M. VAN LAAR, G. CRUTS, A. VAN GAGELDONK, E. CROES, M. VAN OOYEN-HOUBEN, R. MEIJER, T. KETELAARS, *The Netherlands Drug Situation 2007*, Report to the EMCDDA, by the Reitox National Focal Point, 2008.

cité. Enfin, relevons que l'adjonction du module POD au datamart peut être très efficace pour des rapports plus ou moins standardisés.

## 4. Conclusions

Le datawarehouse centré sur l'auteur a pu voir le jour en rassemblant et reliant différentes bases de données sur la base d'attributs communs et en recourant aux connaissances spécialisées dont dispose le WODC dans le domaine de la justice pénale. Inventorier les connaissances pertinentes a été un travail de longue haleine, mais cela nous a permis de mieux comprendre les bases de données dans notre institut et ainsi de mieux connaître les informations qu'elles contiennent. Nous pouvons à présent déterminer assez rapidement s'il est possible de répondre à une demande d'informations émanant des partenaires du milieu judiciaire. Par ailleurs, les efforts consentis pour inventorier les connaissances dans le domaine de la justice pénale ont également contribué à améliorer la qualité des données. Un autre avantage de la création du datawarehouse est que nous pouvons à présent répondre à un certain nombre de nouvelles questions types, pour lesquelles la relation entre les différentes bases de données joue désormais un rôle.

À l'heure actuelle, nous interrogeons le datawarehouse de deux manières différentes. La première manière est une méthode conventionnelle : on rédige des requêtes ad hoc ou bien on utilise des programmes pour les effectuer. La deuxième manière consiste à mettre en oeuvre des datamarts liés au datawarehouse. Créer des datamarts présente l'avantage de favoriser sensiblement l'intégration de projets qui utilisent le même ensemble de données, ce qui accroît l'efficacité. Cela s'applique particulièrement aux rapports standardisés, comme dans le cas du reporting NDM.

Notons que le datawarehouse centré sur l'auteur n'est pas un outil idéal pour répondre à des questions portant sur de petits groupes d'individus, parce que nous avons affaire à des liaisons sur la base d'attributs communs. Par conséquent, on ne sait jamais avec certitude si les liaisons sont correctes au niveau individuel. On ne peut s'exprimer sur la qualité des liaisons qu'en termes statistiques. Une expérience a montré que la qualité des liaisons pouvait toutefois être qualifiée de bonne.

Nous ambitionnons dans un futur proche d'intégrer dans le datawarehouse les bases de données qui se rapportent à l'exécution des peines.

## PRODUCTION ET DIFFUSION DES STATISTIQUES PÉNALES EN SUISSE

STEVE VAUCHER

*Responsable des analyses des condamnations pénales – Office Fédéral de la Statistique  
Suisse*

DANIEL FINK

*Chef de la section de la criminalité et du droit pénal – Office Fédéral de la Statistique  
Suisse*

Pour comprendre l'actuel système des statistiques pénales de la Suisse, mis en place dans les années 1970, il faut comprendre la situation dans laquelle se trouvait ce domaine statistique dans ces années et la finalité du travail statistique telle qu'elle a été alors définie. Le système était très limité, dans la mesure où il n'y avait que les condamnations pénales des adultes qui faisaient l'objet d'un recensement par l'Office fédéral de la statistique : pas de statistiques sur les jugements pénaux des mineurs, ni de chiffres sur les prisons ou de faits enregistrés par les autorités policières. Il y avait bien des statistiques cantonales, mais pas sur le plan national. Cette situation était due au fort fédéralisme régnant en Suisse dans le domaine de la police, de la justice et de l'exécution des peines.

Dans les années 1970, la Confédération décide de subventionner la construction des établissements pénitentiaires à des fins d'exercer un contrôle national dans ce domaine ; face à l'absence d'information statistique un réel besoin de données est constaté. Parallèlement s'engage dès 1971 un processus de réduction de l'usage de la peine privative de liberté par l'introduction de la semi détention et de la semi-liberté, ainsi que la possibilité de suspendre l'exécution des peines en cas de toxico- ou alco-dépendances. Sur un autre plan, le Conseil de l'Europe prend l'initiative en 1974 d'instaurer des rencontres des directeurs des administrations pénitentiaires ; c'est dans ce cadre qu'il est proposé de réaliser des études de récidive. Comme la Confédération a besoin d'élargir ses enquêtes et qu'elle souhaite connaître l'efficacité des mesures prises, elle va profiter de l'initiative du Conseil de l'Europe pour moderniser son système de statistiques pénales.

Ainsi, dès le milieu des années 1970, un système intégrant les statistiques judiciaires et pénitentiaires, établies à des fins d'études de la récidive, est conçu. L'identification des personnes, et la possibilité de tracer leur parcours dans le temps, mais également à travers les institutions, devient ainsi primordial. La nouvelle statistique de l'exécution des peines et des mesures (SVS) est disponible dès 1982, suivie en 1984 par la statistique des condamnations pénales des adultes (SUS). Il est alors considéré comme suffisant de pouvoir relier les don-



nées démographiques, judiciaires et pénitentiaires pour pouvoir exploiter statistiquement les liens entre les affaires pénales et les personnes. Le projet de tracer systématiquement les affaires tout au long du processus pénal, du travail de police jusqu'à une éventuelle incarcération, est abandonné. L'ampleur du traitement des dénonciations policières rapportées, voire élucidées avec un identifiant des personnes – suspect ou victime – est considérée comme trop importante. Une première tentative d'intégrer les informations concernant les dénonciations policières dans le système existant des statistiques judiciaires et pénitentiaires est opérée au milieu des années 1990. Mais ce n'est qu'en 2004 que le projet d'une statistique policière nationale de la criminalité est véritablement mis en œuvre. La première année pour laquelle les données de la nouvelle statistique policière de la criminalité (SPC) sont disponibles sur le plan national est 2009, avec publication en mars 2010.

La statistique des jugements pénaux des mineurs a été mise en place en 1999, celle du travail d'intérêt général en 1996 et celle de l'exécution des peines sous surveillance électronique en 1999. Pour l'instant, le chiffre noir de la criminalité ne donne lieu à des études à l'OFS que dans le domaine de la délinquance routière. Les études de victimisation réalisées en Suisse le sont pour l'instant par des universités, lesquelles manquent de moyens et réalisent des enquêtes sur des échantillons insuffisants.

Les principes à la base du système de relevés des statistiques policières, judiciaires et pénitentiaires sont les suivants :

- une base institutionnelle des relevés avec la visée de documenter les trajectoires des personnes appréhendées, jugées et détenues, tant à travers les institutions que dans le temps ;
- des relevés exhaustifs permanents par opposition à des enquêtes ponctuelles ou à intervalles réguliers ;
- une banque de données relationnelle, bâtie sur des données relatives aux personnes – suspects, victimes, condamnés, détenus – et aux faits (dénonciations, jugements, sanctions, incarcérations, libérations, ...) ;
- un identifiant des personnes ;
- des nomenclatures standardisées ;
- des variables démographiques et judiciaires.

## **1. La production des statistiques**

### **1.1. *Transmission des données brutes***

Les informations concernant les dénonciations policières sont obtenues directement des banques de données des autorités policières. Mensuellement, ces dernières transmettent à l'OFS leurs données, comprenant des informations originales, voire des corrections en cas de fausses inscriptions, d'élucidations, et nouvelles informations sur une affaire. Il s'agit d'une tenue dynamique des données.

Les données concernant les condamnations des adultes sont transmises par les tribunaux à l'Office fédéral de la Justice (OFJ) afin d'être inscrites au casier judiciaire. L'OFJ produit mensuellement des extractions à l'attention de l'OFS, remises par voie électronique sous forme cryptée à travers un réseau protégé.

Les données relatives aux jugements pénaux des mineurs sont saisies dans les instances pénales des mineurs et sont envoyées directement à l'OFS. Dans la quasi totalité, la transmission s'effectue par voie électronique.

Les informations concernant les incarcérations et les libérations sont saisies et envoyées par les établissements d'exécution des peines et des mesures directement à l'OFS, par voie électronique ou, dans quelques cas, par formulaire. Les informations relatives aux travaux d'intérêt général (TIG) et à l'exécution des peines sous surveillance électronique (EM) sont collectées par formulaire auprès des services de probation des cantons et saisies par l'OFS. Une fois les données saisies à l'OFS, les formulaires sont détruits.

### **1.2. *Données saisies***

Pour chaque relevé sont saisis des éléments du nom et du prénom, la date de naissance, le sexe et la nationalité des personnes (dénoncées, jugées ou détenues).

Pour la statistique policière de la criminalité sont mis en relation les différents suspects d'une affaire, ainsi que les éventuelles victimes ou lésés. Sont saisies toutes les infractions dénoncées selon le Code pénal suisse ainsi que les diverses lois fédérales annexes telles la loi sur les stupéfiants (LStup), la loi sur les étrangers (LEtr) ou, pour certains cantons, la loi sur la circulation routière (LCR). De plus, pour chaque fait saisi, diverses informations de nature descriptive sont saisies, comme les armes utilisées, le lieu de commission de l'infraction ou la valeur des objets dérobés.

Les données relatives aux condamnations pénales concernent les jugements devant être inscrits au casier judiciaire. Il s'agit en principe uniquement des jugements se rapportant à au moins un crime ou à un délit. A quelques exceptions près, les contraventions ne sont inscrites au casier judiciaire que si au moins un crime ou un délit est mentionné dans le jugement. La distinction selon les articles de loi n'est possible que pour les infractions aux lois principales, à savoir le Code pénal (CP), la loi sur les stupéfiants (LStup), la loi sur les étrangers (LEtr) et la loi sur la circulation routière (LCR).

La statistique des jugements pénaux des mineurs recense la totalité des décisions prononcées selon les dispositions du droit pénal des mineurs et concernant des infractions au CP, à la LStup et à la LEtr, ainsi que des délits à la LCR ; les autres infractions ne sont relevées que si une de ces lois est mentionnée.

La statistique de l'exécution des peines et des mesures contient l'ensemble des incarcérations et des libérations des personnes purgeant une peine ou une peine de substitution tel le travail d'intérêt général ou l'exécution sous surveillance électronique.

### **1.3. *Le fonctionnement de l'identifiant***

Le code d'identification des personnes (dénoncées, jugées ou en exécution de peine) est formé à partir d'élément du nom de naissance (les trois premières lettres), du premier prénom officiel (les deux premières lettres), du code du sexe et de la date de naissance. En cas de problèmes d'identification, d'autres éléments comme le lieu de naissance ou la nationalité sont pris en compte. La banque de données permet également d'intégrer des alias comme variables supplémentaires. Afin de réduire le nombre de doublons, un certain nombre de règles de saisie ont été définies pour les noms, comme l'élimination des particules (De, Van, ...) ou des accents (ä, ö, ü, é, è, à ...) ou des éléments non discriminants (p.ex. le C dans les noms commençant par SCH).

Sur le plan du processus, chaque identifiant est importé dans la base de données et comparé avec tous les identifiants existants. Si tous les éléments correspondent, le nouveau cas (dénonciation, condamnation ou incarcération) est rattaché à l'identifiant existant. S'il n'y a pas d'éléments qui correspondent, un nouvel identifiant est créé dans la base de données. Dans les cas où certains éléments correspondent, mais pas tous, il y a la création d'un "bad-file", où chaque cas est traité manuellement. A peu près entre 5 % et 8 % du nombre total d'affaires doivent ainsi être traitées manuellement.

#### **1.4. *La protection des données***

Les exigences de protection des données ont été dès le départ très élevées, tant sur le plan de la conception de la banque de données que sur celui des règles de conduite des collaborateurs. Sur le plan du transfert des données, ces dernières sont encodées et sécurisées avec un code ; dans certains cas on utilise un réseau fermé. Quant à la banque de données, elle est bâtie sur deux niveaux, le premier étant la banque de données de production avec les identifiants semi-anonymisés, le second, la banque de données d'analyse, avec des identifiants numérisés. L'OFS a établi un règlement de gestion de la banque de données dans lequel sont spécifiés les niveaux de protection, les droits des administrateurs, l'accès aux données, etc.

Les données ne sont utilisées qu'à des fins de publication de données statistiques. Si des demandes lui sont adressées, il lui est formellement interdit de remettre des informations personnalisées à des tiers, notamment aux administrations. Quant aux chercheurs souhaitant des données individuelles, elles leur sont remises sans identifiants ; ceux qui souhaitent enrichir leurs données avec les informations sur la récidive ne peuvent les obtenir que sous réserve d'un grand nombre de précautions et de garanties, et uniquement pour des projets d'importance nationale.

#### **1.5. *Harmonisation des nomenclatures***

L'OFS exerce un rôle central dans l'établissement et la gestion de nomenclatures en Suisse, entre autres pour celle des communes. Sur le plan du droit pénal, l'OFS ayant engagé la construction de ses bases de données dès les années 1970, il a fortement influencé ses partenaires dans la manière d'utiliser les nomenclatures. Toutes les autorités utilisent aujourd'hui des systèmes pré-codés de nomenclatures et la mise en forme de tableaux de correspondances ne posent aujourd'hui plus aucune difficulté.

#### **1.6. *Assise institutionnelle des bases de données***

Ayant commencé son travail d'établissement des statistiques judiciaires sur la base des copies des extraits du casier judiciaire, l'OFS a construit ses propres banques de données selon la loi sur la statistique fédérale. L'accent a très tôt été mis sur l'autonomie et l'indépendance de l'OFS quant à sa responsabilité de gestion de l'ensemble des données statistiques fédérales de la Suisse (Data pool Suisse).

Pour la statistique policière de la criminalité (SPC), la situation était un peu plus compliquée vu qu'il ne s'agissait pas seulement de gérer l'extraction des

données, mais également d'harmoniser les manières de saisir les affaires, voire de les compter. Dans ce cas, toutes les affaires, y compris les informations sur les éventuels suspects et victimes/lésés, sont transmises à l'OFS qui les gère dans sa banque de données SPC.

### 1.7. *Principes de base de l'analyse des données*

Etant donné les éventuels recours déposés, certains jugements, particulièrement pour les infractions les plus graves, sont inscrits au casier judiciaire plusieurs années après la date du jugement, c'est-à-dire uniquement quand tous les recours ont été rejetés et que le jugement est entré en force. Mais il y a également les erreurs d'inscription ou les modifications de jugement qui doivent être prises en compte. L'OFS est par conséquent passé à une gestion dynamique des données. A savoir que chaque année, l'ensemble des données est révisé. La seule exception est la statistique policière de la criminalité, où une gestion double a été adoptée : d'un côté la production d'une statistique en début d'année sur l'année écoulée et d'un autre côté, la production de statistiques avec l'ensemble des corrections introduites jusque à une certaine date représentant l'état de la banque de données. Ceci permet de mettre très rapidement des données à disposition. Des analyses seront effectuées dans quelques années pour déterminer l'effet d'une telle production rapide sur les statistiques et pour voir si, comme pour les jugements, certaines différences importantes sont à constater pour certains types d'infraction.

Les différentes statistiques sont présentées selon les lois, les infractions ou les groupes d'infractions mentionnés dans les dénonciations policières, les jugements ou les exécutions de peine ou de mesure. Bien qu'une présentation des résultats selon les personnes soit possible, les données statistiques sont présentées généralement selon le nombre de dénonciations, de condamnations ou de détentions, et non selon le nombre de personnes dénoncées, condamnées ou détenues.

La statistique de l'exécution des peines et des mesures permet une distinction entre les entrées et les sorties. Pour une estimation de l'effectif dans les établissements d'exécution de peines, une enquête est réalisée chaque année le premier mercredi de septembre auprès de l'ensemble des établissements concernés.

L'utilisation d'un identifiant permet les analyses de récidive, c'est-à-dire de recondamnations et de réincarcérations. Les analyses portant sur les personnes à nouveau dénoncées par la police seront possibles à partir de 2012.

Les analyses de récidive permettent également d'estimer des taux de prévalence ainsi que d'effectuer des analyses sur l'effet des sanctions ou des change-

ments de lois. Pour les analyses de l'effet des sanctions, les comparaisons sont effectuées principalement entre les taux de récidive observés dans les différents cantons, dans le sens de comparaison de pratiques cantonales en matière de contrôle de police et de manière de sanctionner. Pour les analyses des effets des changements de lois, l'évaluation de l'effet d'une loi par rapport à une autre est effectuée entre autres par une observation de l'évolution des taux de récidive.

## **2. La diffusion des statistiques**

L'OFS se définit depuis 2000 comme un observatoire statistique des domaines-clés de la société, et non plus prioritairement comme réalisateur de relevés et producteur de données. Du coup, l'objectif devient la production d'analyses statistiques sur les évolutions majeures dans le pays, sur les facteurs influençant les structures ou les changements, et sur les particularités des différents systèmes qu'il s'agisse du système économique, du système de formation ou du système de poursuite pénale.

La diffusion se fait selon une triple distinction de la clientèle : selon que les personnes souhaitent consulter (*Beobachter*), utiliser (*Benutzer*) ou retravailler (*Bearbeiter*) les informations statistiques. Les instruments de diffusion ont donc été conçus pour répondre aux besoins de ces trois groupes, principalement par le portail statistique suisse, géré par l'OFS.

### **2.1. *Le contenu de la diffusion***

L'OFS est loin de diffuser tous les résultats dont il dispose. Avec l'intégration de la Suisse dans EUROSTAT, les exigences d'indépendance de l'OFS ont été fortement rehaussées. Alors qu'il était de bon ton de consulter les offices politiques ou des instituts privés sur les publications et les communiqués de presse, cette pratique a été fortement limitée. Une consultation n'est en principe autorisée que si elle s'effectue dans le sens d'un contrôle de la qualité des données et qu'elle est rendue public. Il arrive que l'OFS organise des conférences de presse où il présente les résultats et laisse aux offices fédéraux politiques, ainsi qu'aux représentants de conférences cantonales, le soin de commenter les résultats. La publication de nouvelles données ou de résultats d'une étude donne le coup d'envoi pour répondre aux demandes particulières relatives aux nouvelles données disponibles, voire pour entreprendre des analyses particulières. Si ces données ou ces analyses sont généralement payantes, il faut en même temps moduler cette affirmation, car dans le secteur du droit pénal, les administrations qui demandent des données particulières sont aussi celles qui fournissent les informations de base.

## 2.2. *Les instruments*

Techniquement, l'OFS dispose d'un service responsable de l'ensemble des différentes manières de publier les résultats : de la production traditionnelle d'un document papier aux formes de diffusion sur Internet. De ce dernier point de vue, l'OFS s'est doté d'un gestionnaire de contenu – content management system (CMS) – qui permet de travailler avec des modules préformatés, qu'il s'agisse d'un texte, d'un tableau, d'un graphique, d'une carte ou d'un document à télécharger. Si ces systèmes sont déjà bien plus performants que le langage FrontPage, l'objectif de l'automatisation quasi complète est loin d'être atteint. A long terme il est pourtant prévu de pouvoir charger un fichier dans le CMS, les mises à jour se faisant automatiquement, y compris les graphiques ou les cartes.

Un des grands projets de l'OFS, comme pour les autres offices fédéraux, est la mise en ligne de banques de données permettant un accès direct aux statistiques. Bien que ce système permette en principe des analyses détaillées par des utilisateurs non initiés aux analyses statistiques, l'expérience montre que les personnes n'ayant pas l'habitude de l'utilisation de telles applications éprouvent certaines difficultés à obtenir les résultats cohérents. De fait, c'est bien souvent l'aide d'un collaborateur de l'OFS qui est à nouveau sollicitée. Le gain de temps espéré par l'automatisation du traitement des demandes d'information n'est pas significatif. De plus se pose la question de la protection des données, limitant par conséquent les possibilités de croisement des données. Ces applications ne permettent donc pas de répondre à toutes les questions détaillées, questions en principe posées par les personnes souhaitant retravailler les données (Bearbeiter).

## 2.3. *Les produits de l'OFS*

Les produits de l'OFS sont de trois types : les publications standards, les communications aux médias et l'Internet.

Les publications standards de l'OFS sont l'annuaire statistique, présentant l'ensemble des domaines traités, les actualités OFS, petites publications rapidement produites, ainsi que des rapports thématiques sous forme de document imprimé.

La communication aux médias se traduit de trois manières. La première concerne les conférences de presse où la direction de l'OFS présente devant un parterre de journalistes des résultats ou analyses, en présence ou non d'offices fédéraux politiques ou de représentants de conférences cantonales. La deuxième sont les communiqués de presse, où les résultats les plus importants et les analyses sont transmises par voie électronique aux journalistes accrédités au

parlement. Et la troisième manière de communiquer de nouveaux résultats aux médias se présente sous forme de message électronique, en principe sans analyse, informant que les nouvelles données ou résultats statistiques sont disponibles sur le portail statistique de l'OFS.

Les informations sur l'Internet sont également présentées sous trois formes. D'une part la partie « données/indicateurs » où sont proposés les résultats sous forme de tableaux ou de documents (en principe sous forme Excel) à télécharger. Les parties « analyses » présentent des recherches plus pointues, parfois en accès direct, sinon sous forme de rapports qui peuvent être téléchargés. Les parties « systèmes d'indicateurs », pas encore disponibles pour tous les domaines, présentent leur domaine en utilisant l'ensemble des données disponibles sous forme d'indicateurs avec des graphiques, de brèves analyses et les indications relatives aux limites d'interprétation. Le domaine « Criminalité et droit pénal » ne dispose en mai 2009 que du système d'indicateurs de la délinquance routière.



## PROPOS CONCLUSIFS

BRUNO AUBUSSON DE CAVARLAY

*Directeur de recherches – Centre de recherche sociologique sur le droit et les institutions pénales – cnrs*

Dans le domaine de la production des statistiques pénales, la France n'est pas vraiment à la hauteur des comparaisons internationales qui ont été faites lors du colloque de mai 2009<sup>1</sup> et qui sont reproduites dans cet ouvrage. La route des échanges en train de s'établir entre Neuchâtel, Bruxelles, Den Haag, Ottawa ne passe par Paris et c'est regrettable. De la sorte, si je suis invité à commenter le contenu de ces échanges, je suppose que c'est en référence au passé et aux beaux restes de la statistique pénale française et par courtoisie à l'égard de ses représentants survivants. Lorsque j'ai été recruté au ministère de la Justice en 1972 au Service d'Etudes Pénales et Criminologiques devenu par la suite le CESDIP, ce « service » créé par Philippe Robert à la direction des Affaires criminelles produisait encore le *Compte général de l'administration de la Justice criminelle*, ouvrage bien connu des spécialistes de la statistique pénale et dont la série commence pour l'année 1825. J'ai eu alors à m'intéresser à la production et au commentaire des données produites sous la responsabilité de ce service : données établies selon le traditionnel principe des cadres des parquets d'une part, données produites sur la base de l'exploitation du casier judiciaire d'autre part.

Ces années de la publication des derniers volumes du *Compte général*, qui s'interrompt définitivement avec le volume de 1978, sont la fin d'une grande période. Les grands moments de ces cent cinquante années correspondent aux thèmes des débats que nous avons eus aujourd'hui. Le moment fondateur de la statistique criminelle est celui de la publication et donc de la publicité de statistiques commentées, selon des modalités différentes en France et en Belgique, mais avec dans les deux pays une vive attention sur le statut du commentaire : « compte-rendu de l'administration de la justice » en France, évaluation tournée vers l'explication scientifique en Belgique<sup>2</sup>. Ensuite ont vite été posées par les experts des exigences quant à la précision des interprétations (d'où un volume croissant de données publiées) et à la technique de production des données (en particulier selon les unités de compte choisies). L'histoire de cette statistique criminelle est ainsi scandée par des moments forts de

<sup>1</sup> Colloque international, *La production et la diffusion des statistiques pénales en mutation*, organisé par l'Institut National de Criminalistique et de Criminologie (INCC), le Centre D'histoire du droit et de la justice (CHDJ, UCL), la Cellule interdisciplinaire de Technology assessment (CITA, FUNDP), Maison des parlementaires, Bruxelles, 6 mai 2009.

<sup>2</sup> Voir le numéro de *Déviante et Société*, 1998, Vol. 22, n° 2, « La statistique judiciaire ; son histoire et ses usages scientifiques ».

réflexion méthodologique, en particulier à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle quand on a voulu la moderniser sur la base de fiches pour collecter toutes les informations dont les statisticiens et les savants souhaitaient disposer. Ces fiches devaient permettre de compter aussi bien des personnes que des faits, des infractions ou des procédures, de détailler les circonstances des infractions commises et de décrire la situation personnelle de leurs auteurs...

Il suffit de lire ce qu'écrivaient ou disaient les spécialistes qui discutaient de cela dans les congrès statistiques internationaux dans la seconde moitié du siècle pour voir que ce qu'ils imaginaient faire à l'époque est ce que l'on fait maintenant avec le *dataware* qui, enfin voit le jour. La différence importante, c'est que maintenant nous travaillons sur des données obtenues en sous-produit d'une activité d'enregistrement des informations plus ou moins standardisées qui a lieu de toute façon et que, pour l'essentiel, ce ne sont plus les statisticiens eux-mêmes qui produisent aujourd'hui les données contrairement à ce qui se passait alors. Cette statistique criminelle va s'effondrer ensuite au milieu du XX<sup>ème</sup> siècle, au moins en France, justement parce qu'elle n'arrive pas à prendre en charge des questions de production et de collecte sur une échelle qui est devenue beaucoup trop grande, qu'il s'agisse de collecter des fiches individuelles ou des cadres (tableaux) déjà renseignés localement. Elle ne renaît qu'à partir du moment où apparaissent des moyens d'accéder à des fichiers administratifs, d'abord par voie mécanographique (traitement mécanisé de fiches perforées contenant une information codée) puis surtout informatique. Ce qui est arrivé alors en France comme dans bien des pays européens, n'a pas été conforme à ce qu'attendaient et recommandaient les statisticiens du siècle précédent dans les congrès internationaux, soit une homogénéisation des pratiques en vertu d'un principe selon lequel la raison universelle s'appliquant à tous, la bonne solution serait la même pour tout le monde. Selon ce principe, aurait dû s'imposer la solution optimale où l'on pourrait compter des personnes, des infractions, des affaires et réduire toute la complexité de la matière pénale à l'aide de quelques schémas de simplification appliqués partout de la même façon.

Nous voyons aujourd'hui, notamment à l'occasion de l'entreprise européenne du *Sourcebook* sur les statistiques du crime et de la justice pénale<sup>3</sup> que demeurent dans tous les pays, des problèmes de nomenclature d'infractions, d'unité de compte, d'homogénéité des définitions en passant d'un niveau à un autre du système pénal, et même des problèmes aussi simples que de savoir exactement quelle est la période sur laquelle on compte, si on est en train de compter

<sup>3</sup> M.-F. AEBI, B. AUBUSSON DE CAVARLAY, G. BARCLAY, B. GRUSZCZYŃSKA, S. HARRENDORF, M. HEISKANEN, V. HYSI, V. JACQUIER, J-M JEHLE, M. KILLIAS, O. SHOSTKO, P. SMIT, R. THORISDOTTIR, *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics*, 4<sup>th</sup> edition, WODC, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2010.

des flux ou des stocks... J'ai apprécié d'avoir entendu développer des points de vue bien plus positifs en la matière lors de ce colloque de mai 2009 et dans les contributions de cet ouvrage, mais que je demeure inquiet lorsque je constate que les correspondants nationaux qui alimentent avec sérieux cette entreprise de l'*European Sourcebook* ne savent parfois pas eux-mêmes (ou n'arrivent pas à savoir) ce qu'il en est en matière de nomenclatures et d'unités de compte derrière les chiffres qu'ils fournissent. Chiffres obtenus de plus en plus souvent par interrogation d'une base de données informatisée afin de remplir les rubriques du questionnaire du *Sourcebook*, en s'adressant à un service qui n'est plus forcément un service statistique, chiffres transmis ensuite accompagnés d'un commentaire quelquefois assez évasif sur les points techniques soulevés dans le même questionnaire. La Publication finale, qui se caractérise par une exigence forte pour l'appareillage critique, livre alors – faute de mieux – des commentaires un peu flous et parfois contradictoires sur les principes de comptage.

L'important à retenir au travers de cette histoire et de cette évolution brièvement évoquées est à mon sens ce qui se joue entre la production statistique et l'usage des chiffres produits. C'est sous cet angle d'approche que je donnerai une appréciation personnelle à propos des questions qui ont été soulevées pendant cette rencontre.

La technologie des bases de données et tout ce qui s'appuie sur elle pour la production de résultats chiffrés me semble finalement diluer, fragmenter le moment proprement statistique. Avec un processus qui s'étend depuis la saisie de l'information jusqu'à son utilisation finale elle semble rendre possible un comptage à partir de toute information saisie une première fois et reliée à l'ensemble des autres informations. La seule contrainte serait alors cette saisie initiale et tout ne serait plus que problème d'intégration, horizontale, verticale, transversale des bases relationnelles de gestion, de telle façon que l'on soit bien sûr de compter effectivement partout la même chose, et de pouvoir calculer les indicateurs dont on a besoin. Il y a là une rupture par rapport à l'histoire de la publication statistique au XIX<sup>ème</sup> et au début du XX<sup>ème</sup> siècle, au moins au niveau des pays européen que je connais. Pour cette période et ces pays, le fondement de la collecte de données se traduisant par une publication officielle est la construction d'un cadre statistique (nom donné à l'instrument de collecte) et donc d'un modèle statistique sous-jacent à l'organisation des données. En général, cet appareil méthodologique ne figure pas de façon explicite dans les volumes publiés. Ceux-ci contiennent des commentaires disant que la criminalité apparente augmente, que les tribunaux sont de plus en plus sévères ou qu'il y a de plus en plus de récidivistes. Mais les rapports eux-mêmes ne décrivent pas de façon précise comment sont obtenus les tableaux chiffrés publiés, en dehors de quelques mentions à caractère plutôt juridique. Or pour-

tant, il y a un cadre conceptuel murement réfléchi qui a donné naissance à cette production statistique : champ statistique, période de comptage, définition de flux entre les divers niveaux du système pénal, unités de compte, règles de simplification des cas multiples, cohérence interne... S'il n'y avait pas eu de cadre statistique, il n'y aurait jamais eu de statistique et les statisticiens du XIX<sup>ème</sup> siècle, quand ils essayaient d'imaginer cette fiche individuelle que j'ai mentionnée en commençant ou d'autres moyens d'enrichir le dispositif, avaient quand même toujours bien en tête le cadre de départ et son maintien. Finalement, la question que je me pose est de savoir ce qui peut jouer le rôle d'un cadre statistique dans les technologies fondées sur des bases de données et sur des systèmes d'information complexes alimentés par ces bases de données.

\*\*\*

Pour aller droit au point crucial, c'est là le côté négatif des nouvelles technologies que je vais énoncer en premier, ce qui ne préjuge pas de leur caractère incontournable et de leur apport indéniable, il me semble après avoir entendu les exposés de ce matin ou lu quelques documents préparatoires, que la production statistique est maintenant d'abord régulée par les sujets que le chiffrage peut aborder. Parmi tout ce qui est virtuellement disponible au travers de l'exploitation des bases de données, on ne pense plus d'abord en termes de cadre conceptuel mais on pense directement à des thématiques particulières et à l'alimentation des débats sur ces sujets au travers de l'interrogation quantitative des bases de données disponibles. Parmi ces thématiques, il y a des thèmes dominants et des thèmes dominés. Finalement les thèmes dominants me paraissent tourner autour du triptyque au demeurant classique mesure de la criminalité en premier lieu – même s'il s'agit de criminalité enregistrée et que l'on a quand même bien vu qu'il fallait faire la différence avec des mesures obtenues par des enquêtes en population générale -, mesure des sanctions et de leur effectivité en second lieu et, enfin, tout ce qui concerne la mesure de la récidive, ce thème étant sensiblement en croissance aux niveaux nationaux et européens. Ces thèmes là sont décrits par chaque témoignage sur les situations nationales comme ceux sur lesquels on va pouvoir avancer des données plus riches. Quand il faut faire des choix face à la complexité des données accessibles et à la limitation des ressources disponibles, ce sont bien ces thèmes là qui l'emportent face à des thèmes que je trouve plutôt dominés. Dominés, ils le sont au moins en ce sens qu'ils ne reçoivent pas de priorité parce qu'ils sont un peu plus compliqués à traiter.

Parmi ces thèmes moins prioritaires, il y aurait tout ce qui relève des processus de sélection le long des filières pénales, comment on passe du niveau policier jusqu'au niveau de l'exécution des peines. Cette approche pose évidemment des difficultés d'intégration verticale des bases de données qui vont freiner la

production de résultats, mais c'est aussi une question de priorité moindre d'une telle thématique. Ainsi, les effets des découpages procéduraux selon la matière traitée sur les indicateurs statistiques eux-mêmes restent dans l'ombre d'une certaine façon. Les pays auxquels nous nous sommes intéressés aujourd'hui ont quand même des procédures diversifiées, qui ne sont pas tout à fait comparables d'un pays à un autre. Pour avoir travaillé un peu sur cette question au niveau européen je sais bien que la diversité du système des poursuites qui va depuis la police jusqu'au jugement des affaires donne des résultats complexes et différents en termes quantitatifs selon les pays et je n'ai pas vu dans ce qui a été présenté comme perspectives futures de l'analyse des informations issues des bases de données beaucoup d'insistance pour cet aspect dont dépendent pourtant l'avenir des comparaisons européennes et une évaluation correcte des situations nationales.

Les informations concernant les personnes impliquées dans la procédure décrivent plutôt les auteurs, les victimes sont moins concernées : on entend dire que la situation va s'améliorer si le système d'information s'améliore, mais cela reste toujours un peu un vœu pieux et les difficultés persistantes font que les victimes sont laissées un peu de côté. Moindre priorité d'autant plus étonnante que les enquêtes de victimation continuent de se développer significativement mais ne concernent pas le traitement des affaires rapportées à la police ou à la justice.

Un autre aspect encore revient comme préoccupation légitime, mais aussi très en retrait. Il s'agit des relations entre le système pénal et d'autres systèmes de prise en charge. Au niveau de l'expression des besoins, on sent par exemple l'importance des relations entre les prises en charge pénales et les prises en charges psychiatriques, mais au niveau concret, je ne vois pas beaucoup d'éléments sur ce plan à brève échéance.

Le côté négatif de la « nouvelle statistique » serait alors un pilotage très fort par l'usage des données mise en circulation au risque de reporter *sine die* des avancées sur ce qui apparaît comme moins prioritaire à cet égard mais tout aussi important du point de vue conceptuel. Ce serait donc une certaine inversion puisque à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle et même jusqu'à la Seconde Guerre mondiale le « cadre » statistique restait bien plus contraignant et retardait en quelque sorte la production de données répondant mieux aux priorités de la demande. On le voit par exemple à propos de la mesure de la récidive et du système d'informations individuelles qu'elle aurait supposées.

On trouve aujourd'hui encore une preuve *a contrario* de ce pilotage par l'aval : nécessaire d'un point de vue scientifique mais repoussée pendant longtemps en France, la production de données permettant le suivi des cas traités entre la police et la justice (le système intégré recherché bien plus tôt sinon mis au point en Belgique) semble devenir une priorité lorsque les responsables politi-

ques favorisent une vision de la situation pénale accusant les juges de défaire ce que font les policiers. L'usage de la statistique comme outil de contrôle central n'est jamais bien loin!

\*\*\*

Le côté positif de l'évolution de la production statistique dans les pays visités lors de ce colloque est évidemment, et c'est le point majeur, que ce qui est très longtemps resté virtuel - l'obtention de données chiffrées en sous-produit de la gestion informatisée des affaires pénales - devient la réalité. Les obstacles qui se présentaient s'aplanissent non pas d'eux-mêmes mais en fonction de la ténacité des experts mobilisés. Les difficultés rencontrées ont été largement évoquées puisque c'était la commande des organisateurs de la rencontre scientifique et de l'ouvrage.

La disponibilité effective des données, au prix d'efforts concernant leur qualité, rend possible une forme de production enrichie dans les pays examinés près de trente ans ou de quarante ans après le moment où on a commencé à penser que les statistiques pénales allaient être produites à partir de bases de données informatisées. La diffusion de ces données vient à la suite sous des formes également renouvelées. La France - qui a pourtant opté pour cette voie dès le milieu des années 1970 - a un peu de retard comme je l'ai dit mais devrait quand même prochainement connaître cet enrichissement par exemple pour la description quantitative de l'orientation des affaires au parquet, en particulier par types d'infractions enregistrées et poursuivies.

Les moyens employés ont fait naître des exigences nouvelles. En matière de protection de libertés individuelles d'abord, puisque des informations sensibles sur les personnes sont gérées par les producteurs de données. Les garanties traditionnelles du système de statistique publique (secret statistique) deviennent insuffisantes et les techniciens doivent imaginer des protocoles plus adaptés. Les méthodes de contrôle de la qualité des données produites évoluent aussi. Le contrôle *a posteriori* à partir de la cohérence des tableaux statistiques obtenus ne suffit plus et la nécessité de pouvoir assumer et gérer des erreurs dans les résultats même après une première diffusion appelle aussi des procédures adaptées. Au passage, on peut relever que la distinction entre données provisoires et données définitives est substantiellement modifiée dès lors que les résultats de l'extraction d'une base de données changent perpétuellement selon la date de l'extraction. Dans les expériences relatées aujourd'hui ces exigences sont présentes et, de même que pour la mise à disponibilité des données elles-mêmes, on peut faire confiance, en leur laissant le temps nécessaire, à tous les techniciens et tous les projets qui se donnent comme challenge de lever les difficultés encore bien présentes.

\*\*\*

Ce qui relève plus spécifiquement de la diffusion des données et de leur usage me paraît à l'inverse marqué par une contrainte toujours présente depuis la naissance des statistiques criminelles au début du XIX<sup>ème</sup> siècle et moins soluble dans le progrès technologique. Ce qui résiste alors est la complexité des pratiques dont les statistiques sont supposées parler et la traduction qui en est faite (ou non) dans la représentation chiffrée. En reprenant ma distinction entre thèmes dominants et thèmes dominés, je relève que ce qui est dominant en raison du thème (point de vue de l'usager) est aussi ce qui se met de façon la plus simple dans quelques chiffres dans le langage commun. Ces chiffres supposés alimenter un débat public vont souvent avoir tendance à produire des controverses ou à produire de mauvais effets médiatiques. La criminalité (en général) a-t-elle augmenté de tant de pour cent depuis l'année dernière ou pas ? Ou, comme dans l'exemple donné pour les Pays-Bas, si je le comprends bien, doit-on s'inquiéter de la proportion significative de peines de travail d'intérêt général proposées pour des infractions sexuelles, ou de tout autre résultat équivalent heurtant le bon sens à propos des peines prononcées ? Que penser de résultats contradictoires sur la récidive, comme par exemple dire en France qu'il y a 80 % des mineurs qui ne reviennent pas dans le système pénal après avoir vu un juge des enfants, quand on est optimiste, ou alors dire, quand on est plus pessimiste, que 50 % des mineurs qui sont condamnés à une peine d'emprisonnement se trouvent repris ensuite comme récidivistes dans le mois qui suit... Ce qui caractérise ces usages du nombre est leur approche extrêmement simplificatrice par une réduction au sens commun. Or partout, il me semble qu'il y a intérêt, pour un usage pertinent des statistiques pénales, à introduire de la complexité. Par exemple si on reprend la mesure des types de sanctions pour une catégorie d'infractions donnée, il est clair qu'avec un système de poursuites où les infractions de cette sorte sont beaucoup poursuivies, on peut s'attendre à ce que les peines soient moins sévères. Si, au contraire, il y a une très forte sélection des infractions qui sont poursuivies, on peut aboutir à des peines apparemment nettement plus sévères. Quand on fait des comparaisons entre pays européens sur les sanctions qui sont prononcées en matière d'infractions sexuelles, c'est assez visible. Dans un pays comme la France où il a peu d'infractions qui sont poursuivies avec la qualification de viol (la plus grave), les peines sont extrêmement sévères, dans les pays où ce n'est pas le cas, les peines sont moins sévères. Donc il faut introduire un peu de complexité et relier entre elles des données sur les différents niveaux du système pénal pour mieux comprendre les chiffres utilisés.

Et ainsi on arrive à l'organisation de la diffusion et aux conditions d'utilisation des données statistiques selon le public. Tant en termes de public visé que de sortes d'utilisation des statistiques, il apparaît un consensus à propos d'une trilogie : il y a les chiffres grand public, ceux qui sont destinés plutôt aux praticiens et à un usage professionnel, et les chiffres destinés à un usage académi-

que. Dit autrement, il y a des « chiffres clés », il y a des chiffres détaillés dont les praticiens ont besoin ne serait-ce qu'au niveau géographique fin, et puis il y a les requêtes de chercheurs qui n'ont jamais assez de données et en demandent toujours un peu plus. On pourrait dire aussi, pour caricaturer un peu, il y a le chiffre choc, devenant vite un chiffre dé-contextualisé présenté comme « parlant de lui-même » ; il y a la démarche de construction d'indicateurs de politique pénale utilisés couramment dans un contexte politico-administratif donné et ce qui s'apparente à une entreprise un peu plus compréhensive d'évaluation et d'analyse du fonctionnement du système pénal.

En termes de diffusion des statistiques accessibles, par rapport à ces divers niveaux, où est la bonne voie ? En préface de cet ouvrage, les auteurs ont avancé que l'enjeu est le passage d'une « statistique gouvernementale » à une « statistique publique ». D'emblée, je remarque que dans les deux expressions, il reste le mot statistique et cela compte en effet. Il y aurait deux modèles possibles dans lesquels il y aurait des statisticiens. Ce choix terminologique peut être entendu comme une exigence et une garantie de bonnes pratiques de la part de ceux qui proposent ce passage. Ceci dit, je pense qu'il faut être vigilant et que le maintien de standards de qualité statistique ne va pas de soi. Le développement de l'Internet et l'extension de l'accès aux données en ligne d'une façon assez facile peuvent entraîner une diffusion des chiffres où il n'y a plus de statisticiens producteurs de données standardisées mais seulement des chiffres extraits par interrogation de bases de données et mis à disposition du public. Il se trouve qu'en plus d'être Français, j'ai le défaut d'être statisticien. Je ne veux pas défendre une profession de façon corporatiste et je sais que de bonnes pratiques peuvent être développées sans cette étiquette académique. Mais ce que je veux défendre est ce que les statisticiens ont inventé avec la statistique publique (selon l'ancienne acception qui est dite maintenant « gouvernementale »), c'est-à-dire un cadre d'analyse, un modèle de lecture des informations quantifiées qui précède toutes les méthodes de présentation des données basées sur des outils dits statistiques (au sens de techniques probabilistes). Là encore, entre les diverses expériences présentées au niveau national, au-delà des différences, il y a des points de convergence. Sauf si j'ai vraiment mal compris, l'équivalent d'une publication annuelle imprimée demeure partout un point de départ même si l'accès en ligne en change la présentation. Ce point de référence impose un certain formalisme et une présentation des données sous un modèle qui se reproduit d'année en année, ce qui permet d'avoir des séries statistiques de long terme et de suivre une démarche cohérente entre les différents tableaux qui sont publiés, les différentes unités de compte qui sont utilisées, bref l'équivalent d'une publication maintenant un lien fort avec un cadre statistique de mise en forme des données.



Ceci étant acquis, il reste cette question, surtout dans le contexte de construction d'indicateurs ou d'analyses quantitatives sur le fonctionnement de la justice pénale, de savoir ce qui se passe lorsqu'on sort de cette limitation du format imprimé qui fixait *a minima* le cadre de référence, au moins implicitement par l'organisation des tableaux ou, explicitement, quand il y avait des notes et des annexes méthodologiques. Là est probablement le vrai débat. L'enjeu, après celui de l'accessibilité du chiffre lui-même, est d'accéder au cadre qui permet de produire un chiffre. C'est peut-être même l'enjeu principal. Il y aura toujours une façon d'accéder au chiffre (on pourrait dire à du chiffre) et le public saura se procurer les données dont il est friand en se passant de l'outil conceptuel qui, encore une fois, se différencie de l'outil de production lui-même, outil qui permet de penser les chiffres auxquels on est arrivé. Les discussions menées après les exposés, lors du colloque de mai 2009, sont traversées par cet enjeu.

La question du lien avec les médias est cruciale par rapport à cette « quantophrénie ». Les médias veulent des chiffres. Je suis ravi de savoir qu'à l'Office fédéral de la statistique suisse de bons contacts sont développés avec les journalistes, et que cela a une certaine utilité. Pour ma part, j'ai plutôt l'expérience d'avoir des contacts parfois prolongés avec des journalistes, mais avec un résultat pas tout à fait satisfaisant pour employer une litote. Il est un peu désespérant de passer deux heures avec quelqu'un au téléphone pour expliquer comment est défini et produit un tableau statistique et de ne retrouver finalement, au bout du processus rédactionnel, que deux ou trois chiffres mal interprétés. Les pratiques professionnelles des médias sont en cause dans cette affaire bien sûr, l'utilisation de chiffres étant de plus en plus soumise à des contraintes qui la font échapper au travail journalistique de base (le choix des titres, l'adjonction d'infographies et de divers encadrés n'étant plus maîtrisés par le rédacteur de l'article). Mais, du point de vue des responsables de la diffusion d'une statistique « publique », la question de la séparation éventuelle entre production et interprétation des données doit, à mon avis, se poser en conséquence. Personnellement, je ne comprendrais pas très bien qu'il n'y ait pas une rétroaction permanente entre la production des données, les concepts qu'on essaie d'y faire passer sous forme quantifiée, l'interprétation suivant un modèle qui permet de comprendre les chiffres et leur utilisation finale effective. Finalement la séparation production, diffusion, interprétation est une séparation qui reste, malgré les apparences, un peu artificielle et ceci deviendra encore plus le cas si la production courante est de plus en plus guidée par les thèmes prioritaires du débat public.

Les conditions de l'indépendance statistique et la façon dont le public et le débat public peuvent profiter des nouveaux outils de diffusion sur Internet se présentent ainsi sous un jour nouveau. Ici je n'ai pas le mot de la fin, personne

n'a sans doute le mot de la fin. Les différentes expériences qui ont été rapportées soulignent que l'innovation concerne la diffusion d'informations (ou de formations ?) nécessaires pour bien comprendre le chiffre et qui ne se réduisent donc pas au seul chiffre (métadonnées). On pourrait rêver d'un monde meilleur où le chiffre après avoir été décortiqué quant à ses conditions de production et « pressé » par les questions qu'il permet de poser de façon raisonnée serait abandonné comme une écorce de fruit vide. Ce n'est pas le chiffre qui est important, c'est la question qu'il permet de poser, compte tenu de la façon dont il a été produit et les débats qu'il peut susciter. Alors que malheureusement, dans le monde d'aujourd'hui, souvent le chiffre clôt le débat, ce qui donne à la question de l'indépendance statistique un caractère insoluble.

Qu'il s'agisse du rôle des médias, de l'indépendance statistique ou de la complexité à laquelle on peut arriver lors de débats publics fondés sur des chiffres, l'espérance aujourd'hui est bien que tous les dispositifs innovants qui sont en construction permettent plus de partage des connaissances et de conscience citoyenne.