

ANALYSE MACROJURIDIQUE DES MODES DE RÉALISATION DU DROIT

Par

Jean-Louis BERGEL
Professeur à l'Université d'Aix-Marseille III

SOMMAIRE

INTRODUCTION

I - EFFECTIVITÉ ET INEFFECTIVITÉ DU DROIT POSITIF

- A - Pénétration du droit positif dans le milieu social**
 - Le surendettement des particuliers et des familles
 - L'aide judiciaire et les commissions d'office
- B - Le choix des procédures judiciaires par les justiciables**
 - L'injonction de payer
 - L'injonction de faire
 - La contestation des sanctions disciplinaires prononcées par l'employeur
- C - Application par les tribunaux des mesures législatives**
 - La mise à l'épreuve
 - Le travail d'intérêt général
 - Le contrôle judiciaire
 - La sauvegarde des entreprises en difficulté
- D - L'exécution des décisions de justice**
 - Les peines correctionnelles

II - TRAITEMENT JUDICIAIRE DES PHÉNOMÈNES SOCIAUX

- A - Dissociation de la famille et situation de l'enfant**
 - Les enfants de divorcés
 - Les enquêtes sociales
- B - Le traitement des difficultés économiques**
 - Difficultés liées au surendettement des particuliers
 - Difficultés des entreprises
- C - Pathologie des relations de travail**
 - Le contentieux des relations de travail
 - La répression du travail clandestin
- D - Le traitement de la délinquance**
 - Population des prisons
 - Condamnations pénales

La réalisation du Droit ou des droits est généralement conçue comme son application à des situations particulières. Les méthodes de réalisation du droit correspondent alors aux principes et aux procédés mis en œuvre pour appliquer des règles et mécanismes abstraits à des situations concrètes spécifiques. Cette analyse microjuridique, centrée sur l'étude de la réalisation ponctuelle du droit, ne saurait suffire à la connaissance de la réalité du système juridique. La réalisation du droit doit aussi s'apprécier par rapport aux modes de réception du droit dans la société et de traitement judiciaire des phénomènes sociaux. Cette analyse du phénomène global de l'application du droit doit s'appuyer sur l'étude quantitative et qualitative de la mise en œuvre d'institutions déterminées, un peu comme la macroéconomie étudie l'économie sous l'angle le plus global, et non dans la perspective de l'application du droit à des cas individuels. Elle n'exclut pas cependant les facteurs ponctuels, locaux et sectoriels qui fournissent des explications plus nuancées et réalistes des phénomènes concrets de réalisation du droit.

Elle se fonde sur une observation qualitative des phénomènes et des comportements sociaux, économiques et humains devant les mécanismes de droit positif et se mesure à des données statistiques générales et plus affinées, selon les catégories socio-professionnelles, les divers types de mesures, les différentes juridictions, la nature des sujets de droit, l'importance des entreprises... Elle emprunte une méthode expérimentale qui permet un diagnostic et un traitement, même si elle est une observation plus passive de la réalité que l'expérimentation proprement dite.

Cette investigation "clinique" des faits permet des hypothèses qu'il faut vérifier et conduit, au-delà du simple constat, à un jugement de valeur.

Elle sera nourrie ici par des données particulièrement riches tirées d'études remarquables réalisées par la Division de la Statistique, des Études et de la Documentation du Ministère de la Justice et publiées dans le Bulletin "Infostat Justice", dont la direction et la rédaction nous ont aimablement permis de faire un usage très complet. Certains numéros et certains extraits de ce bulletin sont d'ailleurs reproduits dans la partie "Documents" de cet ouvrage.

Cet article lui-même n'est qu'une explication particulière de divers numéros d'Infostat Justice destinée à mettre en lumière l'analyse macrojuridique des modes de réalisation du droit. Celle-ci permet de tester, dans des domaines spécifiques mais significatifs, l'effectivité et l'ineffectivité du droit positif (I) et le traitement judiciaire des phénomènes sociaux (II).

I - EFFECTIVITÉ ET INEFFECTIVITÉ DU DROIT POSITIF

Le degré d'application réelle de la règle de droit permet d'en apprécier la réalité dans l'ordre social.

Son ineffectivité, autrement dit son inapplication concrète, traduit son échec : elle démontre que sa vocation à se réaliser dans la société ne s'est pas accomplie et que la loi reste lettre morte.

Il ne s'agit pas ici de vérifier l'efficacité de la loi, c'est-à-dire le fait qu'elle produit les effets particuliers recherchés par ses auteurs, mais seulement d'apprécier comment le droit se transpose dans les faits ou, plus exactement, comment il est reçu par le milieu social (A), mis en œuvre par les justiciables (B), appliqué par les tribunaux (C) et imposé par l'exécution des décisions de justice (D).

Ce ne sont là que des indicateurs, parmi d'autres, de l'effectivité ou de l'ineffectivité du droit positif. Mais il semble qu'ils en soient plus particulièrement significatifs, même s'ils ne sont dégagés que de quelques problèmes particuliers.

A - Pénétration du droit positif dans le milieu social

Une étude de dix mois d'application de la loi n° 8-1010 du 31 décembre 1989 relative au surendettement des particuliers et des familles (Infostat Justice n° 21, avril 1991) montre bien l'impact immédiat des mesures de prévention et de règlement prévues en cette matière. "La loi a aménagé deux procédures parallèles pour les traitements des demandes des personnes qui s'estiment placées dans une situation de surendettement. Le débiteur a ainsi le choix entre une procédure amiable, qui se déroule devant une "Commission départementale d'examen des situations de surendettement des particuliers" (article 1 al. 2 de la loi), et une procédure de "redressement judiciaire civil" devant le tribunal d'instance (article 1 al. 5 de la loi), procédure qui peut également être initiée d'office par le juge d'instance ou à la demande d'un autre juge (article 10 al. 3 de la loi). Mais l'exercice de ce choix est demeuré théorique. En pratique, les intéressés saisissent les commissions préalablement au juge, et ne forment de demande judiciaire qu'après échec de la procédure amiable" (ibidem).

"En 1990, 90.115 personnes ont saisi les commissions départementales de surendettement et seulement 2.044 débiteurs directement le juge d'une demande d'ouverture de redressement.

Les juges ont reçu près de 22.000 demandes relevant des différences procédures créées par la loi. 53 % de ces procédures sont des demandes d'ouverture de redressement, 27,8 % des recours contre les décisions sur la recevabilité des commissions et 19,2 % des demandes de suspension des voies d'exécution.

En 1990, ces procédures nouvelles ont représenté un accroissement d'activité de 4,2 % pour les tribunaux d'instance, mais on observe de fortes disparités d'un département à l'autre" (ibidem).

Le traitement du surendettement des particuliers dont l'effectivité immédiate fut assez spectaculaire semble s'être assez vite essoufflé, même s'il conserve une réelle importance de principe et représente un grand nombre d'affaires et des procédures très lourdes. Il semble que les solutions pratiquées ne soient pas exactement celles qu'escomptaient les auteurs de la loi du 31 décembre 1989.

L'importance pratique de l'aide judiciaire et des commissions d'office se mesure à leur fréquence et à leur coût. Elle s'apprécie aussi en fonction des facultés de leurs bénéficiaires et de la nature des procédures concernées (Infostat Justice n° 4, juin 1989 et n° 22, mai 1991).

"En 1988, 2,6 % du budget de la Justice ont été consacrés à l'aide judiciaire et aux commissions d'office. Près de 400 millions de francs ont été dépensés à ce titre en 1988, 256.000 admissions définitives à l'aide judiciaire ont été prononcées et 114.000 missions ont été indemnisées au titre des commissions d'office (Infostat Justice n° 4).

"Après une période de développement important de l'aide judiciaire dans les années 1980, l'activité des bureaux d'aide judiciaire tend à se stabiliser depuis 1986, autour de 250.000 admissions définitives par an" (Ibidem).

"En 1990, 341.500 missions ont été effectuées au titre de l'aide légale, correspondant à une dépense de 414 millions de francs. 34 % des bénéficiaires de l'aide judiciaire et 81 % de ceux assistés d'un avocat commis d'office sont sans ressource. Le revenu moyen des personnes disposant de ressources s'élève à 3.174 F pour les premiers et à 3.024 F pour les seconds.

Près de deux admissions sur trois à l'aide judiciaire concernent le contentieux de la famille. Dans une procédure de divorce sur deux, l'un au moins des époux bénéficie de l'aide judiciaire.

Parmi les prévenus jugés contradictoirement par le tribunal correctionnel, un sur cinq est assisté d'un avocat commis d'office" (Infostat Justice, n° 22).

La part prise par les mécanismes d'aide légale dans l'effectivité des droits d'accès à la justice est ainsi manifestement essentielle mais très variable selon la nature du contentieux considéré.

B - Le choix des procédures judiciaires par les justiciables

Réactions des justiciables devant les difficultés de la Justice, tentations de procédures rapides et peu onéreuses ou dissuasions des professions judiciaires et poids des habitudes, commandent l'usage que l'on fait des diverses procédures. Cela explique leurs succès et leurs échecs, parfois en dépit de leurs mérites réels. Ainsi, "le contentieux de l'impayé transite massivement par l'injonction de payer".

"En 1988, les tribunaux de grande instance et d'instance ont été saisis de plus d'un million de demandes en paiement. Plus des trois quarts sont formées dans le cadre de la procédure simplifiée de l'injonction de payer.

97 % du contentieux de l'impayé est traité dans un délai très bref par le tribunal d'instance : moins de deux mois pour les procédures d'injonction de payer et de référé, trois mois et demi pour les procédures au fond. Quand les demandes sont introduites au fond, plus de 60 % des débiteurs n'exercent aucune défense" (Infostat Justice, n° 13, mai 1990).

Au contraire, l'injonction de faire instaurée par le Décret n. 88-209 du 4 mars 1988 (N.C.P.C., art. 1425-1 et s.) est peu pratiquée. Elle a représenté 4.665 requêtes en 1989 et 5.409 en 1990. "Près d'un tiers des requêtes sont rejetées. Mais une fois la demande jugée bien fondée et l'injonction ordonnée, l'ordonnance du juge est exécutée dans 54 % des cas" (Infostat Justice, n° 28, février-mars 1992).

En matière de contestation de sanctions disciplinaires prononcées par l'employeur, "l'article L. 122-43 du Code du travail confie désormais aux conseils de prud'hommes des pouvoirs étendus pour apprécier la régularité de la procédure disciplinaire désormais obligatoire, la matérialité des faits reprochés, leur caractère fautif, le caractère injustifié ou disproportionné de la sanction".

"Les contestations de sanctions disciplinaires portées devant les conseils de prud'hommes sont rares : 1.441 demandes introduites au fond en 1988 et 1.237 en 1987. On les retrouve plus souvent que les autres affaires prud'homales devant la section industrie. Les fautes à l'origine des sanctions contestées sont rarement des atteintes directes à la discipline, mais concernent souvent l'exécution du travail ; quant aux sanctions contestées, ce sont aussi souvent des avertissements que des mises à pied disciplinaires" (Infostat Justice, n° 9, janvier 1990).

C - Application par les tribunaux des mesures législatives

En matière pénale, "la mise à l'épreuve" s'est considérablement développée depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 70-743 du 17 juillet 1970. "Le nombre des probationnaires a été multiplié par sept en vingt ans..."

"La mise à l'épreuve a assorti 11 % des peines d'emprisonnement prononcées en 1987 ; le sursis est total pour 66 % de ces mises à l'épreuve. Cette dernière proportion est de 79 % pour les femmes..."

La population soumise à une peine de mise à l'épreuve est, au 1er janvier 1988, âgée de moins de 25 ans pour 37 % et masculine à 91 %. Un condamné sur deux est un condamné primaire. Dans 15 % des cas, cette peine est appliquée à des personnes ayant déjà été condamnées à une peine de même nature.

Les principaux délits ayant motivé la condamnation à une peine assortie d'un sursis probatoire sont le vol ou le recel (37 %), suivi des abandons de famille (16 %) et les escroqueries, abus de confiance, chèques sans provision (12 %).

En 1987, 6 % des probations ont été interrompues par révocation et 0,6 % par réhabilitation anticipée. Les trois-quarts des révocations étaient consécutives à l'inobservation par le condamné des mesures de surveillance ou des obligations imposées, les autres à une nouvelle condamnation du probationnaire" (Infostat Justice, n° 20, mai 1991).

En revanche, "le travail d'intérêt général", peine créée en 1983 (C. pénal, art. 43-3-1 ; C.P.P., art. 747-1 et D. 49-1) reste "très marginale", dans la pratique.

"Le travail d'intérêt général est prononcé à l'encontre de moins de 2 % des condamnés correctionnels alors que la mise à l'épreuve s'applique à 6 % des condamnés. La fréquence du prononcé d'une peine de travail d'intérêt général dépend de la nature de l'infraction sanctionnée : pour 100 vols, 4 peines de travail d'intérêt général sont prononcées, pour 100 infractions à la législation sur les stupéfiants, 1,3 peine de travail d'intérêt général est prononcée" (Ibidem).

De même, "le contrôle judiciaire" institué par la loi du 17 juillet 1970 (C.P.P., art. 138 et s.), et destiné à réduire le nombre des détentions lorsque la liberté pure et simple de l'inculpé est écartée, est assez peu utilisé par rapport à la détention provisoire.

"Concernant 42 % des inculpés, le placement en détention provisoire est décidé la plupart du temps dès la saisine du juge et il est maintenu jusqu'à la clôture de l'instruction dans les deux tiers des cas.

Le recours au contrôle judiciaire ne concerne que 27 % des inculpés. Intervenant plus souvent en cours d'instruction, il accompagne deux fois sur trois la mise en liberté" (Infostat Justice, n° 26, décembre 1991).

Les études réalisées par le Ministère de la Justice (Division de la Statistique, des Études et de la Documentation) montrent que la sauvegarde des entreprises en difficulté est le plus souvent impossible.

"En 1989, dans l'immense majorité des cas, la procédure de redressement judiciaire n'a pas permis de sauvegarder les entreprises défailtantes, 93,5 % d'entre elles ayant fait l'objet d'une liquidation judiciaire. De plus, 50 % des liquidations judiciaires sont prononcées le jour même du redressement judiciaire au simple constat, rapide, qu'il n'existe aucune raison de rechercher une solution de redressement.

Ce sont les entreprises les plus importantes qui bénéficient le plus fréquemment d'un plan et très majoritairement d'un plan de cession" (Infostat Justice, n° 19, janvier 1991).

Le rôle dévolu au juge quant au choix des mesures est donc essentiel mais celui-ci n'est le plus souvent pas libre de ce choix car les circonstances lui dictent sa décision.

Néanmoins, comme le montre le droit des procédures collectives ou celui des incapables, le législateur lui reconnaît aisément maintenant un pouvoir de modulation de ses décisions en fonction des particularités des situations qui lui sont soumises. L'exercice de ce pouvoir n'est pas aisé, pour autant.

"En 1990, 35.000 personnes ont été placées sous tutelle ou curatelle. Le juge prononce deux fois plus de tutelles que de curatelles. Lorsqu'il module la mesure, il recourt davantage à la curatelle aggravée qu'à la tutelle allégée. L'importance du recours aux gérants professionnels révèle les difficultés rencontrées par le juge à confier la mesure à l'entourage immédiat de la personne" (Infostat Justice, n° 24, septembre 1991).

En effet, "en fonction de la situation personnelle et patrimoniale du majeur à protéger, le juge peut décider de le placer sous un régime aux conséquences plus ou moins lourdes, qui va de la tutelle à la curatelle allégée. Parmi les 35.000 mesures prononcées, les deux tiers sont des tutelles, et principalement des tutelles pures et simples, la part des tutelles allégées étant minime. Lorsqu'il prononce une curatelle, celle-ci est aggravée 8 fois sur 10". (Ibidem).

D - L'exécution des décisions de justice

Il est classique de dénoncer des condamnations platoniques dont l'exécution se heurte à l'insolvabilité des débiteurs ou au refus par l'Administration de la force publique nécessaire à la mise en œuvre des décisions de justice ou se trouve neutralisée par d'obscures tractations.

On évoque alors le contentieux des incidents de paiement, de l'expulsion ou des règles d'urbanisme... Mais on ignore généralement la fréquence de l'*inexécution des peines correctionnelles* (Infostat Justice, n° 16, septembre 1990).

"Pour la première fois, une enquête statistique nationale, réalisée en 1990, permet de donner une photographie de l'exécution des peines correctionnelles un an après le prononcé de la condamnation. La mise à exécution effective peut impliquer l'intervention d'autres administrations (Police, Gendarmerie, Trésor public,...). L'enquête ne permet pas de distinguer les motifs d'inexécution des peines. Il est clair que les peines non mises à exécution un an après la condamnation peuvent l'être ultérieurement" (Ibidem).

"Lorsque la condamnation comporte une peine d'emprisonnement ferme assortie d'une autre peine, la situation de l'exécution varie suivant la nature de cette peine :

- s'il s'agit d'un sursis partiel assorti de mise à l'épreuve, l'écrou est effectif dans 76 % des cas ; en revanche la mise à l'épreuve n'est exécutée que dans 29 % des cas (éventuellement parce que le condamné est toujours détenu).

- s'il s'agit d'une autre peine complémentaire, l'écrou est effectif dans 72 % des cas, mais l'exécution complète est rare (2 %), et l'exécution de la seule peine complémentaire également (3 %).

- en revanche, lorsque la peine d'emprisonnement ferme est assortie d'une amende, l'exécution partielle, 40 % des cas, concerne essentiellement l'amende : pour 35 % de ces condamnations seul l'envoi au Trésor est effectué et dans 5 % des cas seul l'écrou est effectif.

Lorsque les peines à exécuter sont une amende et une suspension de permis de conduire, qu'il y ait ou non emprisonnement avec sursis total, les deux peines sont exécutées dans près des trois quarts des cas ; lorsqu'il y a exécution partielle (21 % des cas), c'est dans 88 % des cas l'amende qui est mise à exécution (envoi au Trésor effectué).

Lorsque les peines à exécuter sont une amende et une autre peine complémentaire (avec ou sans emprisonnement avec sursis total), l'exécution n'est complète que dans 13 % des cas, et l'exécution partielle concerne essentiellement l'amende : seul l'envoi au Trésor est effectué dans 98 % des cas" (Ibidem).

II - TRAITEMENT JUDICIAIRE DES PHÉNOMÈNES SOCIAUX

La réalisation du droit prend un intérêt particulier dans le traitement des grands phénomènes sociaux contemporains. Ce sont les blessures les plus vives du corps social qu'il faut absolument traiter. Leur nouveauté et leur acuité exigent des interventions adéquates et rapides et imposent des formes nouvelles d'intervention.

L'appréciation de leur qualité et l'évolution de leurs modalités sont indispensables pour évaluer la réalité des phénomènes et l'adaptation des mesures à leur appliquer.

L'analyse des problèmes les plus sensibles de la société actuelle est révélatrice des réactions du système juridique aux crises de notre temps. Grâce aux études (division de la statistique, des études et de la documentation) du Ministère de la Justice, il est possible de faire aisément un point sur la situation des enfants de familles dissociées (A), sur le traitement des difficultés économiques (B), sur la pathologie des relations de travail (C) et sur le traitement de la délinquance (D).

A - Dissociation de la famille et situation de l'enfant

À l'heure actuelle, en France, le taux des divorces paraît stabilisé autour de 30 % des couples mariés. Mais on se marie moins et plus tard qu'avant. On se remarie moins après divorce. L'union libre semble s'être largement développée.

"85 % des *enfants de divorcés* assistent à la formation d'une nouvelle union de leur père et/ou leur mère et 66 % ont un ou plusieurs demi-frères consanguins et/ou utérins. Si ces jeunes parfois sont aussi nombreux que ceux né du mariage rompu, on peut estimer à 1,4 million l'effectif des mineurs ayant un demi-frère à la suite d'un divorce, soit environ un dixième de la population des moins de 18 ans" (Infostat Justice, n° 5, juillet-août 1989).

Ainsi, la ramification et la complexification de la famille suscitent des problèmes nouveaux d'autorité parentale, de logement, d'éducation... des enfants de divorcés. Leur nombre s'est beaucoup accru.

"Au 1er janvier 1986, on comptait près de 1.050.000 enfants mineurs de divorcés. Ce nombre s'est beaucoup accru par le passé, comme celui des divorcés. De 1981 à 1986, il a ainsi augmenté de près d'un tiers (+ 250.000) ; mais il devrait se stabiliser d'ici à 1993, atteignant alors 1.230.000, au terme d'une hausse progressivement ralentie" (Ibidem).

"Près de 9 sur 10 résident chez leur mère, la moitié d'entre eux formant avec elle une famille monoparentale. Après la séparation des parents des structures complexes de parenté apparaissent fréquemment : ainsi deux tiers des enfants de divorcés ont une belle mère et/ou un beau-père et des demi-frères. Mais la recomposition d'une famille et son agrandissement affectent surtout le parent avec qui l'enfant n'habite pas, celui-ci vit donc le plus souvent ces événements à distance" (Ibidem).

Le traitement judiciaire des conflits familiaux concernant le sort des enfants peut exiger des *enquêtes sociales* difficiles et multifformes.

"Avant toute décision, provisoire ou définitive, fixant les modalités de l'exercice de l'autorité parentale et du droit de visite ou confiant les enfants à un tiers, le juge peut donner mission à toute personne qualifiée d'effectuer une enquête sociale. Celle-ci a pour but de recueillir des renseignements sur la situation matérielle et morale de la famille, sur les conditions dans lesquelles vivent et sont élevés les enfants et sur les mesures qu'il y a lieu de prendre dans leur intérêt". (cf. art. 287-2 du Code civil).

L'enquête sociale, toujours facultative, peut être ordonnée même d'office par le juge ou par le tribunal. Elle est confiée à toute personne qualifiée.

On distingue communément trois types d'enquête sociale :

- **L'enquête flash** : elle est destinée à recueillir dans un minimum de temps, le plus grand nombre d'informations à caractère objectif sur la famille.

- **L'enquête standard** : elle répond aux objectifs énoncés dans le Code civil en fournissant au juge des renseignements et des solutions possibles.

• **L'enquête approfondie** : elle se rapproche d'un examen médico-psychologique et peut être longue". (Infostat Justice, n° 2, avril 1989).

"Les enquêtes standard sont les plus fréquentes (57,4 %), suivies par les enquêtes approfondies (39,3 %). Les enquêtes flash (3,3 %) sont très rarement demandées". (Ibidem).

La fréquence des enquêtes sociales dépend de la nature du contentieux : "le contentieux de l'après divorce, 26 % des affaires donnent lieu à une enquête sociale. Dans les procédures de divorce cette proposition est de 17 %. Elle est de 15 % lorsque le juge aux affaires matrimoniales statue sur l'exercice de l'autorité parentale ou le droit de visite quant aux enfants naturels" (Ibidem).

B - Le traitement des difficultés économiques

- *Les difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles* que régit la loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989 (V. supra I A), peut être moins fréquentes qu'on ne le croit, semblent avoir été rapidement soumises aux procédures de traitement instaurées par la "loi Neiertz".

La procédure amiable devant la Commission départementale d'examen des situations de surendettement des particuliers (art. 1, al. 2) a eu un succès immédiat.

"En 1990, plus de 90.000 dossiers ont été déposés par les débiteurs devant les commissions de surendettement. L'afflux des demandes a surtout été sensible au cours des trois premiers mois d'application de la loi : 16.401 en mars, 13.075 en avril, 11.675 en mai. Le nombre des saisines a ensuite diminué à un rythme moyen mensuel de 12 %, pour atteindre 5.431 en décembre. Au cours de la même année les commissions se sont prononcées sur la recevabilité de 74.396 dossiers ; elles ont décidé d'ouvrir la procédure amiable dans plus de 86 % des cas. Sur les 64.324 dossiers déclarés recevables en 1990, 36.751 ont été évacués la même année, par un constat de non accord dans 45,6 % des cas, par la signature d'un plan conventionnel (37,2 %) ou par la clôture du dossier lorsque la commission a interrompu sa mission de conciliation au cours de la procédure (17,2 %). Au 31 décembre 1990, 47 % des dossiers déposés étaient en attente d'une décision sur la recevabilité ou d'une solution" (Infostat Justice, n° 21, avril 1991).

La procédure de redressement judiciaire civil (art. 1 al. 5) est rarement introduite directement devant le juge et plus souvent formée seulement après saisine de la commission. Elle n'est que très exceptionnellement initiée d'office par le juge.

Les demandes limitées de suspension des voies d'exécution diligentées contre le débiteur (art. 1 al. 4) ne concernent qu'un cinquième environ du contentieux du surendettement. "En pratique, sur les 11.850 demandes d'ouverture de redressement, 80,8 % ont été formées après saisine de la commission, 17,6 % ont été formées directement par les débiteurs et 1,5 % initiées d'office par les juges" (Ibidem).

La répartition géographique du contentieux du surendettement est, par ailleurs, assez révélateur. "En 1990, les demandes d'ouverture de la procédure de règlement amiable sont très concentrées géographiquement. Ainsi, la moitié des demandes ont été formées devant les commissions de vingt-deux départements, le quart devant celles de cinq départements (Nord, Pas-de-Calais, Seine-Maritime, Bouches-du-Rhône et Gironde)" (Ibidem).

Les taux de saisine pour 10.000 habitants confirme l'existence de zones sensibles. "Les zones de faibles taux sont généralement situées dans des régions à caractère rural (Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Bretagne et Basse-

Normandie), celles de taux élevés dans des régions industrielles et socialement défavorisées (Nord-Pas-de-Calais et Haute-Normandie)" (Ibidem).

Mais ce sont davantage les pratiques locales que le contexte économique qui expliquent le choix des procédures. "Ainsi, la part des redressements judiciaires est supérieure à 60 % dans 32 départements, dépassant même 80 % dans le Lot, le Jura, la Lozère et la Côte-d'Or. À l'inverse, dans 21 départements, la part des redressements est inférieure à celle des autres causes de demande. Ce phénomène se rencontre aussi bien dans les départements à fort effectif de demandes comme l'Isère (36,7 % de demandes de redressement, 46,4 % de demandes de suspension et 16,9 % de recours), que dans des départements où le niveau général de demandes est très faible, comme la Corrèze, la Sarthe ou l'Indre-et-Loire (respectivement 28,6 %, 18,2 % et 13,5 % de demandes de redressement)" (Ibidem).

"Le taux moyen de demande de suspension des voies d'exécution est extrêmement faible : 2,7 % ; mais il recouvre d'importantes disparités géographiques : il atteint 42,3 % dans l'Isère, et plus de 20 % dans le Calvados, les Vosges, Paris et la Corrèze ; en revanche, il est inférieur à 2 % dans 22 départements, dont certains traitent un nombre important de dossiers (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Yvelines, Oise, Loire-Atlantique...). Au total, les tribunaux de 6 départements (Isère, Calvados, Vosges, Paris, Bouches-du-Rhône, Nord) ont reçu à eux seuls 41,6 % des demandes de suspension. Ces demandes étant formées à l'initiative des commissions, c'est du côté de leurs pratiques qu'il faudra rechercher l'explication de ces disparités" (Ibidem).

- *Le traitement des difficultés des entreprises*

"En 1989, plus de 60 % des demandes de redressement judiciaire ont été formées par les créanciers et 34 % par les débiteurs qui font une déclaration de cessation des paiements. La saisine d'office du tribunal et la saisine à la requête du Procureur de la République sont donc marginales. 41 % des demandes émanant des créanciers conduisent à la radiation. Cette forte proportion traduit l'importance des accords qui se produisent après l'introduction de l'instance et révèle sans doute aussi la persistance de la pratique de "l'assignation pression"" (Infostat Justice, n° 18, novembre-décembre 1990).

"En moyenne, dans 93,5 % des cas, la procédure s'achève par une liquidation judiciaire. Le phénomène revêt un caractère très général puisque les entreprises individuelles (artisans et commerçants), comme les SARL, de loin les justiciables de cette procédure les plus nombreux, sont soumises à une liquidation judiciaire dans plus de neuf cas sur dix. Seules 20 % des sociétés anonymes en redressement judiciaire bénéficient d'un plan... 95,7 % des entreprises ayant fait l'objet d'une liquidation judiciaire ou d'un plan en 1989 ont moins de 50 salariés ou un chiffre d'affaires inférieur ou égal à 20 M.F." (Infostat Justice, n° 19, janvier 1991).

On constate que, plus l'entreprise est importante, plus elle a de chances de bénéficier d'un plan. "Dans la quasi-totalité des cas, le tribunal choisit le plan de continuation sans cession partielle ou le plan de cession totale sans location-gérance (respectivement 56,7 % et 36,9 % des plans arrêtés). Les tribunaux semblent donc faire un usage très limité des autres types de plans (continuation avec cession partielle et location-gérance : 1,7 %, continuation avec cession partielle sans location-gérance : 1,7 %, enfin, cession totale avec location-gérance : 3 %)" (Ibidem).

C - Pathologie des relations de travail

Le contentieux des relations de travail est fort bien illustré par une étude du Ministère de la Justice (Infostat Justice, n° 27, janvier 1992).

"En 1990, près de 200.000 demandes concernant les relations du travail ont été formées devant les juridictions de première instance" (Ibidem).

"Si le contentieux du travail traité par le tribunal d'instance est numériquement peu important, il n'en est pas moins diversifié. Les contestations en matière d'élections professionnelles constituent 40 % des demandes. Celles-ci se répartissent à peu près équitablement entre demandes relatives à l'organisation d'un scrutin et demandes d'annulation d'une élection au suffrage universel ou au second degré.

Les relations individuelles du travail arrivent en seconde position avec 19 % des demandes. Il s'agit essentiellement d'affaires "prud'homales" concernant des marins-pêcheurs, qui relèvent de la compétence des tribunaux d'instance. Enfin, 9 % des demandes sont relatives à la représentation des intérêts des salariés (principalement des demandes d'annulation de désignation ou de révocation d'un délégué syndical).

Le contentieux le plus important relevant de la compétence du TGI ou de son président est constitué par les 200 référés relatifs à un conflit collectif, dont 112 demandes d'expulsion des lieux de travail ou mesures analogues.

Cependant même en faible nombre ces demandes ont vocation à concerner un grand nombre de salariés" (Ibidem).

Évidemment, "ce contentieux est massivement concentré devant les conseils de prud'hommes. Ceux-ci sont en effet saisis de plus de 97 % des demandes. Le reste se répartit entre les tribunaux d'instance (1,5 %), les tribunaux de grande instance (0,8 %) et les tribunaux de commerce (0,2 %). Mais il est vrai que les litiges soumis à ces différentes juridictions n'ont pas la même importance socio-économique et que la plupart des affaires relevant de la compétence des tribunaux d'instance et de grande instance s'inscrivent dans des confrontations collectives" (Ibidem).

"Les salariés qui saisissent les CPH relèvent majoritairement des sections commerce et industrie (respectivement 36 et 31 %) et dans une moindre mesure des sections activités diverses et encadrement (autour de 15 % chacune) ; la section agriculture reste marginale : moins de 3 % des demandes" (Ibidem).

"Le Conseil de prud'hommes est souvent présenté comme la juridiction du licenciement. Ceci sous-entend qu'il est essentiellement saisi par des salariés après rupture de leur contrat de travail. Si les statistiques ne permettent pas de connaître la situation du salarié au regard de sa présence dans l'entreprise, elles indiquent en revanche que la moitié seulement des demandes concernent spécifiquement le motif de la rupture : demandes d'annulation d'un licenciement, demandes de réintégration, demandes de dommages-intérêts liées à la contestation de la rupture ou du motif économique de la rupture, et demandes d'indemnité due en cas de rupture du contrat de travail. Les demandes ayant pour objet principal le paiement d'un élément de rémunération sont presque aussi nombreuses (40 % de l'ensemble des demandes en 1990).

Si l'on intègre les procédures de référé, le total de ces "affaires de rémunération" dépasse même le nombre de demandes spécifiquement liées à un licenciement : 92.000 demandes contre 84.000, en 1990. Le référé-provision est en effet particulièrement utilisé en cette matière, et probablement couplé à une demande au fond se rapportant au même différend, bien qu'une provision puisse aussi être

sollicitée du bureau de conciliation. Les demandes en paiement d'un élément de rémunération constituent ainsi les trois quarts des saisines des formations de référé.

On ne saurait cependant conclure que les salariés en cours d'emploi saisissent aussi souvent les CPH qu'une fois licenciés. Ainsi, des demandes portant sur des rémunérations ou la remise de documents peuvent être introduites après la rupture et sans lien avec elle. Par ailleurs, des différends portant sur les circonstances de la rupture peuvent déboucher sur une saisine du conseil de prud'hommes limitée à une réclamation salariale" (Ibidem).

Le problème particulier du *travail clandestin* a acquis une importance particulière (Infostat Justice, n° 29, septembre 1992).

"En 1988 et 1989, plus de 6.000 condamnations pour "travail illégal" ont été prononcées sanctionnant, sept fois sur dix, des Français.

En forte augmentation depuis 1987, les condamnations pour "travail clandestin" constituent à elles seules près des deux tiers de ce total. Elles précèdent de loin celles pour "infraction à la réglementation de la main d'œuvre étrangère" (28 %) et, plus encore, celles sanctionnant le "marchandage", le "prêt illicite de main d'œuvre" et les "infractions aux règles encadrant le travail temporaire" (6,5 %) (Ibidem).

D - Le traitement de la délinquance

Plusieurs études relatives au traitement de la délinquance montrent à la fois l'aggravation du phénomène de la délinquance et de sa répression.

La population des prisons a augmenté de 60 %, en vingt ans (Infostat Justice, n° 25, octobre 1991) : "Au 1er janvier 1991, 47.160 personnes étaient détenues dans les prisons françaises de Métropole, contre 29.549 en 1971. Au cours de ces deux décennies, une répression accrue de plusieurs types de crimes et délits, comme l'alourdissement des peines prononcées par les juridictions ont modifié sensiblement les caractéristiques de la population incarcérée" (Ibidem).

"Entre 1971 et 1991, la variation relative des effectifs de condamnés a été plus sensible pour les condamnés purgeant une peine supérieure à 3 ans. Ainsi, le nombre de condamnés exécutant des peines allant de 3 à moins de 5 ans a été multiplié par deux. Les condamnés purgeant des peines allant de 5 à 10 ans sont 2,5 fois plus nombreux en 1991 que 20 ans auparavant. Enfin, les condamnés à des peines de réclusion criminelle allant de 10 à 20 ans ainsi que les reclus à perpétuité ont doublé au cours de ces deux décennies.

Cette évolution différenciée a modifié notablement la structure des condamnés selon la durée de la peine prononcée en cours d'exécution. Ainsi, en 1991, 32 % des condamnés exécutent une peine de moins d'un an contre 41 % 20 ans plus tôt. Inversement, 31 % des condamnés exécutent une peine de 5 ans et plus en 1991, contre 21 % en 1971" (Ibidem).

"La population de nationalité étrangère représente plus de 30 % des détenus au 1er janvier 1991 contre 14 % en 1971. Elle a plus que triplé en vingt ans, contribuant ainsi pour près de 50 % à l'accroissement de la population incarcérée. Depuis 1984, le développement des poursuites et des condamnations pour infraction à la réglementation sur l'entrée et le séjour irrégulier d'étrangers en France explique pour moitié cette augmentation" (Ibidem).

"La France fait partie des pays européens ayant un fort taux de détention. Au 1er septembre 1989, il est nettement supérieur à la moyenne de l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe : 78 contre 67 pour 100.000 habitants.

La France est ainsi située en 7^{ème} position derrière le Royaume-Uni (96), la République Fédérale d'Allemagne (84), proche de l'Espagne (80), mais bien avant la Belgique (68), l'Italie (54) et la Grèce (50). Les taux observés en France sont cependant sans commune mesure avec ceux de l'Amérique du Nord beaucoup plus élevés (autour de 110 au Canada, plus de 400 aux États-Unis) et avec celui du Japon particulièrement faible (de l'ordre de 50)" (Ibidem).

"Près de 93.000 personnes ont été incarcérées dans les prisons françaises en 1987, pour atteintes aux biens dans plus de la moitié des cas. Essentiellement des jeunes adultes de sexe masculin, les entrants en prison sont surtout des prévenus (72 %) mais la forte progression du nombre des personnes condamnées à titre définitif doit être retenue comme l'évolution marquante de ces dernières années" (Infostat Justice, n° 6, septembre 1986).

"Concernant 42 % des inculpés, le placement en détention provisoire est décidé la plupart du temps dès la saisine du juge et il est maintenu jusqu'à la clôture de l'instruction dans les deux tiers des cas.

Le recours au contrôle judiciaire ne concerne que 27 % des inculpés. Intervenant plus souvent en cours d'instruction, il accompagne deux fois sur trois la mise en liberté" (Infostat Justice, n° 26, novembre-décembre 1991).

"En 1986, les juridictions pénales ont prononcé et inscrit au casier judiciaire plus de 716.000 condamnations : 83,7 % des infractions sanctionnées sont des délits, 15,9 % des contraventions de 5^{ème} classe et 0,4 % des crimes. Ce contentieux est constitué pour l'essentiel d'atteintes contre les biens -des vols surtout- et d'infractions commises par des conducteurs.

Plus de 311.000 peines privatives de liberté ont été prononcées dont 43 % comportaient une partie ferme" (Infostat Justice, n° 8, novembre-décembre 1989).

"En 1989, sur 4.629 inculpés dans le cadre d'une procédure criminelle ouverte devant les juges d'instruction, 16,5 % ont fait l'objet d'un non-lieu. Les juges ont estimé qu'il existait des charges suffisantes contre 83,5 % des inculpés, mais ils n'ont confirmé la qualification criminelle des infractions que pour la moitié d'entre eux.

Au cours de la période 1984-1988, les cours d'assises ont condamné environ 2.500 personnes par an. Les crimes les plus fréquemment sanctionnés sont les vols qualifiés (40,5 % des condamnations) suivis à part égales des homicides volontaires et des viols (de l'ordre de 23 %).

Pour l'ensemble des crimes, la durée moyenne des peines privatives de liberté fermes est de 7 ans. La réclusion criminelle à perpétuité -prononcée pour moitié par contumace- représente 3,2 % des condamnations" (Infostat Justice, n° 15, juillet-août 1990).