

**LES DIX ANS DU TRAVAIL
D'INTÉRÊT GÉNÉRAL**
**Brèves observations sur une nouvelle forme
d'évaluation législative :**
la "commémoration évaluative"

Par

Sylvie CIMAMONTI

Professeur à l'Université d'Avignon

Doyen de la Faculté des Sciences juridiques, politiques et économiques

C'est à l'unanimité, par le vote de la loi du 10 juin 1983 que le parlement a introduit le travail d'intérêt général (TIG) en droit pénal français. Initialement conçu sous la double forme d'une peine principale (dans l'article 43-3-1 du Code pénal) ou du sursis assorti de l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général (dans l'article 747-1 du Code de procédure pénale) la mesure connaît encore, par la suite, une diversification plus grande de ses "visages" (1), avec d'une part l'institution, à titre de peine complémentaire par la loi du 10 juillet 1987, renforçant la lutte contre l'alcool au volant, du TIG-routier (article L.1-1 du Code de la route), d'autre part l'introduction, par la loi du 6 juillet 1989, de la possibilité d'ordonner la conversion d'une peine d'emprisonnement ferme de six mois au plus prononcée pour délit hors la présence du prévenu en travail d'intérêt général (article 747-8 du Code de procédure pénale) ... jusqu'à ce que l'ensemble de la matière trouve place avec quelques modifications dans le nouveau Code pénal (2) voté en juillet 1992 et entré en vigueur le 1er mars 1994.

La loi fondatrice du 10 juin 1983 n'entretenait pas de rapport intrinsèque avec la perspective d'une évaluation. Il ne s'agissait pas, en effet, au sens strict, d'une loi expérimentale (3) n'étant notamment pas conçue comme une loi temporaire applicable pour une durée limitée à la différence de la célèbre loi antérieure du 17 janvier 1975 sur l'interruption volontaire de grossesse ou de la plus récente loi n° 94-654 du 29 juillet 1994 relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale, à la procréation et au diagnostic prénatal. Ne figurait pas, par ailleurs, dans une de ses dispositions de clause d'évaluation devant conduire

(1) Pierre Couvrat, "Les trois visages du travail d'intérêt général", R.S.C. 1989, p. 158 et s.

(2) V. pour le TIG peine principale : art. 131-8 ; le TIG peine complémentaire de certaines contraventions : art. 131-17 al. 2 ; le sursis-TIG : art. 132-40, 132-41 et 132-54 et s. ; la conversion : art. 132-57.

(3) Sur cette notion, V. J. Chevallier, "Les lois expérimentales, le cas français", in *Évaluation législative et lois expérimentales*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1993, p. 119 et s.

le Gouvernement à présenter dans un certain délai, au Parlement, un rapport sur l'application du texte, clause devenue fréquente dans les lois plus récentes.

Le TIG devait néanmoins, dans la dernière décennie, croiser à plusieurs reprises, la route du concept d'évaluation législative.

Ainsi, avant même d'être légalement consacré, le TIG avait fait l'objet, dès 1982, d'une expérimentation partielle sous la forme d'expériences pilotes conduites à partir du cadre juridique existant dans le ressort de certains tribunaux de grande instance (Bobigny, Besançon, Bordeaux, Chartres, Colmar).

Dès après le vote de la loi du 10 juin 1983, Mme Ezratty, directeur de l'Administration pénitentiaire estimait, dans une note aux Présidents des Comités de probation et d'assistance aux libérés et juges de l'application des peines en date du 15 janvier 1984 (1), que la mise en œuvre de la nouvelle peine imposait la nécessité d'adopter des procédures spécifiques d'évaluation tant en ce qui concerne les organismes, pour permettre une meilleure utilisation des possibilités offertes localement, que du point de vue statistique, afin d'apprécier l'impact réel du travail d'intérêt général et de mieux définir les moyens que nécessite son développement. A cette fin, il était notamment recommandé qu'un bilan de la mise en œuvre du TIG, dans le ressort, figure dans le rapport annuel que le juge de l'application des peines transmet chaque année au bureau du milieu ouvert.

Par la suite, outre la forme d'un bilan d'application par le ministère de la Justice, l'évaluation du TIG a surtout pris celle de la publication d'études réalisées à la demande de ce même ministère. On citera notamment à ce titre :

— le travail d'intérêt général : analyse statistique des pratiques par M.-D. Barre, P. Tournier et B. Lecomte, *Études et données pénales*, n° 50 en 1986 ;

— le rapport de synthèse à caractère surtout informatif du groupe de travail sur les travaux d'intérêt général et les alternatives à l'emprisonnement dont M. le Professeur Selosse (2) était le président et Mme Nicole Boucher (3) le rapporteur, établi à partir des communications recueillies au cours de douze réunions tenues de juin 1985 à juillet 1986 et publié en 1987 par le CTNERHI (Centre technique national d'études et de recherches sur les handicaps et les inadaptations) ;

— les résultats d'une enquête auprès des juges de l'application des peines intitulée "mise en œuvre du travail d'intérêt général réalisée en 1990 sous l'égide du même CTNERHI et du ministère de la Justice par Nicole Boucher, Bernard Jouys (4) et Martine Birling (5) ;

— le rapport déposé le 10 avril 1990 par M. Jouys suite à la mission de réflexion que lui avait confié, en 1989, M. Pierre Arpaillange, ministre de la Justice, sur les solutions qui pourraient être trouvées pour développer le recours à la sanction du travail d'intérêt général (6) ;

— et enfin, les différentes opérations de commémoration menées par le ministère de la Justice à l'occasion du dixième anniversaire du travail d'intérêt général en 1994, sur lesquelles nous voudrions concentrer nos observations.

(1) AP 84-08 G3/15-01-84 : point IV. La définition de procédures d'évaluation particulières.

(2) Professeur de psychologie à l'Université de Paris XIII.

(3) Attachée de recherche auprès du CTNERHI.

(4) Vice-président du tribunal de Bobigny.

(5) Assistante sociale au Comité de probation de Bobigny.

(6) Sur lequel V. G. Lorho, "Un travail d'utilité collective : la réforme du TIG", *Droit pénal*, janvier 1993, p. 1.

Dans ce cadre est notamment intervenue la publication au mois de mars d'un certain nombre d'"études et recherches" regroupées sur le thème du "TIG : 1984-1994", deux étant consacrées au TIG en Europe (1), et quatre au TIG en France (2).

Dans la recherche du lien susceptible d'exister entre une telle commémoration et l'évaluation de la loi du 10 juin 1983, l'on peut d'emblée observer que, si évaluation il y a, celle-ci s'est située en marge du dispositif d'évaluation à triple "détente" existant en France (3).

Les opérations du 10ème anniversaire du TIG ne peuvent être tout d'abord rattachées à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (4), ce qui ne saurait surprendre puisque la loi instituant le TIG est antérieure à la mise en place de ce dernier par la loi du 8 juillet 1983 et parce que la démarche de l'office, dont la mission est d'informer le Parlement des choix de caractère scientifique et technologique afin notamment d'éclairer ses décisions, se situe en amont du processus législatif tandis que la commémoration se situe par hypothèse en aval.

Ces opérations apparaissent également sans lien avec le décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques (5) ayant institué un Comité interministériel, un fonds national de développement et un conseil scientifique de l'évaluation (6). Bien qu'il s'agisse cette fois d'une procédure d'évaluation "ex post" centrée sur la recherche des effets attendus et des objectifs assignés (7), cela ne saurait encore trop étonner dans la mesure où l'institution de la peine de travail d'intérêt général ne saurait apparaître exclusivement comme une politique publique. L'on sait par ailleurs que, précédemment, le dispositif d'évaluation du RMI (Revenu minimum d'insertion) avait déjà été conçu de façon spécifique et déconnectée du dispositif général d'évaluation mis en place en janvier 1990 (8).

L'évaluation du TIG n'a pas pris enfin la forme d'une des missions d'information temporaire portant sur les conditions d'application d'une législation susceptibles

(1) à savoir :

- "les sanctions alternatives à l'emprisonnement en Europe" par Pierre Tournier, docteur en démographie, chargé de recherches en démographie carcérale au CESDIP, chargé d'enseignement à l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, p. 11 et s. ;

- "Étude du droit comparé sur l'application du TIG dans les pays de l'Europe occidentale" par Mirjana Tomić-Malic, auteur d'une thèse de doctorat en science pénitentiaire sur la probation dans le système français, chercheur au CNRS, expert auprès de la Conférence européenne de probation, p. 21 et s.

(2) à savoir :

- "Le TIG : peine et société. Étude documentaire" par Laurence Cirba, Sociologue, Chargée d'études au service de la communication des études et des relations internationales à l'Administration pénitentiaire, p. 43 et s. ;

- "Le TIG. La mesure d'une peine", par Annie Kensey, Chargée d'études au même service, p. 73 et s. ;

- "L'enfance "modèle" du TIG. Bilan d'une décennie d'expérimentation sans conscience (1984-1994)", par Jacques Faget, Chargé de recherches au CNRS, Docteur en Droit et licencié en sociologie, Chargé de cours à la Faculté de Droit de Bordeaux, p. 101 et s. ;

- "Le vécu du TIG. Observation de trois groupes de jeunes majeurs", par Nicole Boucher, p. 123 et s.

(3) Sur lequel V. J. Chevallier, op. cit., p. 123.

(4) Sur lequel V. Pierre Claret de Fleurieu, "L'évaluation vue par l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques", cette Revue, p. 1213.

(5) J.O., 24 janvier 1990, p. 952.

(6) V. sur l'expérience française d'évaluation des politiques publiques : "Dispositif existant, méthodes et travaux en cours", par J.-B. de Foucauld in *Contrôle parlementaire et évaluation législative*, préc. et "Le Conseil scientifique de l'évaluation", cette Revue, p. 1217.

(7) V. art. 1 al. 2 du décret.

(8) V. J. Chevallier, préc., p. 131-132.

d'être confiées depuis mai 1990 aux membres des commissions permanentes de l'Assemblée nationale (1).

A supposer qu'une part d'évaluation législative entre dans les opérations du 10ème anniversaire du TIG, celle-ci a donc été conduite de façon, si ce n'est sauvage, du moins autonome et parallèle. Il apparaît dès lors nécessaire de mieux cerner les contours d'une telle commémoration au regard de la notion d'évaluation législative ce que l'on fera :

- en s'interrogeant d'abord sur la nature de la commémoration (I), la connaissance des opérations du 10ème anniversaire du TIG permettant d'hésiter entre les qualifications d'entreprise d'évaluation de la mesure et de communication ministérielle,
- et en précisant ensuite les résultats auxquels cette commémoration a permis d'aboutir (II).

I - LA NATURE DE LA COMMÉMORATION : ÉVALUATION OU COMMUNICATION ?

Selon un auteur (2), l'évaluation prise dans un sens relativement étroit et précis renvoie à une "enquête sur les effets et l'efficacité des programmes d'action étatique, menée méthodiquement par des personnes indépendantes des programmes et spécifiquement qualifiées". L'objectif principal des évaluations consiste à "améliorer l'action étatique au sens d'une plus grande efficacité, d'une meilleure efficacité et/ou d'une atténuation des effets négatifs". De bonnes études d'évaluation apparaissent alors comme "des études méthodologiquement sérieuses, menées dans les règles de l'art. La personne chargée de l'évaluation connaît à fond le problème ou le domaine politique en question. Elle a étudié le programme dans sa genèse, dans la logique de ses effets et dans son contexte politique. Elle a construit un modèle d'effets adéquat. On dispose de bonnes méthodes empiriques pour constater les effets. On peut se procurer les données nécessaires. On a assez de temps pour attendre les effets du programme, y compris ceux à long terme".

Il convient dès lors de rechercher dans quelle mesure les conditions de mise en œuvre (A) et les objectifs (B) de la commémoration du TIG ont pu, si ce n'est coïncider du moins, correspondre partiellement avec ceux d'une évaluation législative.

A - LA MISE EN ŒUVRE DE LA COMMÉMORATION

Le ministère de la Justice apparaît comme l'instigateur et le maître d'ouvrage des opérations du 10ème anniversaire du TIG. Le "mode d'emploi" de ces dernières indique nettement (3) que les études et recherches publiées par ce ministère et préfacées par son titulaire M. Pierre Méhaignerie (4) ont été conduites par lui en association avec certains partenaires. L'écoulement d'une décennie depuis l'entrée en vigueur de la loi du 10 juin 1983 permet donc d'affirmer que le gouvernement disposait bien, en 1994, du recul nécessaire pour juger des effets de la mesure, y compris ceux à moyen si ce n'est long terme.

(1) Sur lesquelles, V. "Contrôle et évaluation à l'Assemblée nationale", par A. Dupas cette Revue, p. 1177.

(2) D. Freiburghaus, "De l'efficacité des évaluations : un discours en trois étapes", in *Évaluation législative et lois expérimentales*, préc., p. 47 et s.

(3) p. 4.

(4) p. 3.

Si l'on se tourne du côté des partenaires du ministère de la Justice, c'est-à-dire des auteurs des différentes contributions sur "le TIG 1984-1994", peut-on considérer que la recherche a été menée méthodiquement par des experts spécifiquement qualifiés en la matière et présentant l'indépendance requise du donneur d'ordre ? La réponse apparaît nuancée.

Les différents auteurs, par leurs qualités respectives souvent cumulées de juriste, démographe, sociologue, psychologue chargé de recherches au CNRS et d'enseignement dans les Facultés françaises (1) présentaient sans conteste les qualités scientifiques pour se voir confier une telle entreprise. Leur expérience antérieure portant directement sur le travail d'intérêt général ou plus largement sur les alternatives à l'incarcération ou la matière pénale les y habilitaient particulièrement.

L'on peut, dans le même sens, constater que certains d'entre eux ont eu plus spécialement l'occasion et la volonté d'élaborer une méthodologie de recherche et de l'exposer dans leur étude.

Ainsi, l'étude consacrée à "la mesure d'une peine" retrace-t-elle l'évolution des mises à exécution du TIG entre 1984 et 1988 (2) à partir des données fournies par la statistique permanente sur l'exécution du TIG mise en place par l'administration pénitentiaire en 1984, recensant auprès des comités de probation, l'ensemble des décisions notifiées aux condamnés majeurs par les juges d'application des peines. Les renseignements statistiques ayant été allégés en 1989, l'enquête sur les mises à exécution de 1992 (3) a été opérée à partir des réponses fournies par cinquante-six comités de probation, lorsqu'elles étaient exploitables (4), à un questionnaire reprenant dans un souci d'uniformité les informations contenues dans les enquêtes effectuées de 1984 à 1988. La méthode aurait, dès lors, permis selon son auteur "sans prétendre constituer une population représentative de l'ensemble" d'obtenir des renseignements fiables sur 1248 mises à exécution de TIG sur un total de 13.907 en 1992 et de dégager des tendances.

La technique du questionnaire, baptisée "méthode de l'hologramme", a également été retenue par M. Faget dans le cadre de son étude sur "l'enfance "modèle" du TIG" à destination des magistrats du parquet, des chambres correctionnelles, de l'application des peines et des travailleurs sociaux des comités de probation d'un certain nombre des 181 juridictions françaises "échantillonnées" suivant le double critère du nombre de chambres par tribunal (5) et de répartition géographique de manière à ce que chaque ressort de Cour d'appel soit représenté, ce qui a permis d'aboutir à un corpus final reflétant les pratiques suivies dans 40 tribunaux soit 22,09 % de l'ensemble.

C'est enfin sur la base d'un entretien destiné "à retracer les itinéraires individuels, à cerner les personnalités et à recueillir des observations sur chaque expérience personnelle de TIG" qu'a procédé l'étude sur "le vécu du TIG" (6) auprès d'un échantillon, d'une quarantaine de personnes en cours de réalisation de la peine à Paris, divisé en quatre groupes de taille homogène : le premier constitué d'hommes de plus de 40 ans qui, après une succession de difficultés affectives et professionnelles, dans une

(1) V. supra notes 10 et 11.

(2) Tableaux 6 à 30, p. 90 et s.

(3) Tableaux 1 à 5, p. 83 et s.

(4) Soit 23 sur 56.

(5) de 1 à 7 et plus.

(6) p. 124.

période d'alcoolisme aigu ont commis un délit, les trois autres constitués a posteriori selon le degré d'implication dans la délinquance (1).

En revanche, l'on peut être plus circonspect, en termes d'évaluation, quant à l'exigence d'indépendance des experts retenus, des évaluateurs, au regard du donneur d'ordre politique, soit en l'occurrence le ministère de la Justice. Il en va ainsi non pas tellement au regard du fait que certains d'entre eux avaient déjà réalisé par le passé des recherches pour ce ministère (2) mais plutôt en raison de l'appartenance d'autres en qualité de chargé d'études au SCERI (Service de la communication des études et des relations internationales) à l'Administration pénitentiaire, l'un des auteurs se consacrant même plus particulièrement "à la coordination et à la valorisation des recherches menées pour l'Administration pénitentiaire" (3).

Quoi qu'il en soit sur ce dernier point, les conditions de mise en œuvre de la commémoration du TIG autorisent quelques observations plus générales.

L'on doit, en effet, constater que si les opérations du 10ème anniversaire ont comporté une dimension d'évaluation de la loi du 10 juin 1983, le Parlement en a été quasiment évincé. La participation toute symbolique de ce dernier s'est résumée à être le lieu d'accueil du Colloque intitulé "Le travail d'intérêt général : pour une nouvelle dynamique" organisé les 17 et 18 mars 1994 par le ministère de la Justice à l'Assemblée nationale, sans qu'aucun parlementaire ne soit directement associé ni aux interventions consacrées aux "actualités du TIG en France et en Europe", ni aux quatre tables rondes organisées sur le double thème "diversifier et enrichir les pratiques" d'une part (4), "le TIG, valeur pénale, valeur sociale" d'autre part (5).

Or, la discrétion parlementaire corollaire de la prépondérance gouvernementale qu'illustre l'exemple du TIG ne va pas sans poser problème aussi bien quant à l'équilibre des pouvoirs exécutif et législatif, qu'au regard de l'influence des études et recherches conduites par les experts sur le travail parlementaire. Au plan institutionnel, une telle forme d'évaluation revient à consacrer une position privilégiée et continue du Gouvernement et de l'administration dans le processus de formation comme d'application des lois (6). Elle conduit également, comme on l'a souligné, à poser la question de savoir dans quelle mesure l'autorité du savoir recueilli dans de telles conditions est compatible avec la souveraineté du législateur parlementaire (7). Il est vrai que la réponse à cette question est d'importance variable en fonction des objectifs et du type d'évaluation, ex-post ou ex-ante (8).

(1) Le premier groupe étant composé de 9 personnes ayant commis un premier délit, le deuxième de 10 personnes ayant commis une succession de délit mineurs, le troisième de toxicomanes au passé judiciaire souvent lourd.

(2) V. *Études et recherches*, préc., p. 101.

(3) V. *Études et recherches*, préc., p. 43 et 73.

(4) Table ronde n° 1 : Quel TIG pour quelle délinquance ? L'exemple de la sécurité routière ; Table ronde n° 2 ; Quel TIG pour quels délinquants ? Le cas des salariés, l'exemple des mineurs des toxicomanes ; Table ronde n° 3 : Quels partenaires pour la Justice ?

(5) Table ronde n° 4 ; Le développement du TIG : dépasser les obstacles.

(6) V. C.-A. Morand, "L'obligation d'évaluer les effets des lois", in *Évaluation législative et lois expérimentales*, préc., p. 79 et s., not. p. 103 et s.

(7) V. Armin Höland, "L'évaluation législative comme auto-observation du droit et de la société", in *Évaluation législative et lois expérimentales*, préc., p. 19 et s., not. p. 39 et 42.

(8) V. *infra* IIème partie.

B - LES OBJECTIFS DE LA COMMÉMORATION

L'objectif général des différentes actions mises en œuvre par le ministère de la Justice à partir du dernier trimestre 1993 a globalement correspondu à une volonté de célébration officielle du 10ème anniversaire du TIG. Cette démarche d'ensemble était toutefois animée par des objectifs plus précis que différents documents font apparaître.

Ainsi, le mode d'emploi des opérations du 10ème anniversaire diffusé en novembre 1993 affirmait-il : "La démarche globale qui a été mise en place répond à trois objectifs : faire émerger un bilan du TIG ; mobiliser les principaux acteurs, professionnels de la Justice et partenaires (collectivités, associations...) ; développer la notoriété de la mesure et, plus généralement, faire mieux connaître la problématique du "milieu ouvert". Pour cela le ministère a choisi quatre axes d'actions : dresser un bilan quantitatif et qualitatif du TIG, grâce à un ensemble d'études... ; organiser le dialogue et l'échange des expériences au niveau local, à l'initiative des juridictions qui souhaitent s'associer à cette opération, à Paris, au travers d'un colloque national ; mobiliser l'ensemble des partenaires et des publics directement concernés par cette mesure, afin d'en faciliter le développement ; promouvoir et médiatiser l'événement..."

Dans le même sens, M. Méhaignerie débutait en ces termes sa préface des études et recherches publiées en mars 1994 : "Le 10 juin 1983, le parlement votait à l'unanimité la loi instituant la peine de TIG. J'ai souhaité, dix ans après son entrée en vigueur, le 1er janvier 1984, dresser le bilan de son application et donner un nouvel élan à cette mesure bien admise par le corps social... J'ai fait réaliser des études dont les résultats sont aujourd'hui réunis dans cet ouvrage : certaines d'entre elles seront présentées à l'occasion du colloque national qui clôturera cet important dispositif d'évaluation" (1).

L'entreprise ministérielle de commémoration du TIG s'est donc présentée sous le double visage d'une entreprise certes d'évaluation législative quantitative comme qualificative mais aussi de communication. Il y a là un mélange des genres qui peut paraître curieux d'autant plus que l'aspect communication a peut-être prévalu sur celui d'évaluation.

Mêler dans une même entreprise évaluation législative et communication ministérielle apparaît tout d'abord source d'ambiguïtés. Supposons que l'on constate dans les années à venir en matière de TIG un changement des comportements, une modification des pratiques, faudra-t-il les mettre en relation avec les effets de la loi elle-même ou avec le débat et les manifestations qui ont accompagné bruyamment son dixième anniversaire ?

Plus gravement, un tel mélange des genres nous paraît source de possibles contradictions. N'y a-t-il pas, en effet, quelque antinomie à effectuer dans le même instant la mise en place de recherches évaluatives nécessitant une certaine durée et le lancement d'une opération de communication ou médiatisation dans le but déclaré de donner un nouvel essor à la mesure objet de l'évaluation que devait assez bien résumer le slogan sous forme de jeu de mots systématiquement utilisé lors de la commémoration : "Le travail d'intérêt général a dix ans, le résultat en vaut la peine". Il semble donc y avoir eu une anticipation certaine sur les résultats, encore inconnus en novembre 1993, du bilan quantitatif et qualificatif demandé et partant une relative indifférence à leur égard dans l'orientation de développement d'ores et déjà retenue. Une telle façon de procéder perpétue peut-être sous une autre forme la regrettable

(1) V. également l'introduction de l'ouvrage, p. 7.

tendance constatée au cours des années quatre-vingt à présenter les alternatives à l'emprisonnement dont le TIG comme "la solution" (1) au problème de la surpopulation carcérale ce qui ne pouvait par la suite conduire qu'à un constat déceptif. Or, l'on ne peut que constater un certain décalage entre l'optimisme confié par le ministère de la Justice dans sa volonté communicative de donner un nouvel élan au TIG et, si ce n'est le pessimisme, du moins la déconvenue dont ont fait part certaines recherches évaluatives, l'une d'entre elles (2) insistant sur la "bureaucratisation" du TIG qualifié d'institution "en panne de sens" et les "impasses" dans lesquelles il se trouve (3).

Le déroulement des opérations du 10ème anniversaire conduit en outre à se demander si l'objectif d'évaluation n'a pas quelque peu cédé le pas devant celui de communication.

Du côté évaluation, il n'apparaît pas possible de rattacher à cette notion toutes les études et recherches réalisées à la demande du ministère de la Justice et notamment les deux d'entre elles consacrées au TIG en Europe (4). Parmi les recherches consacrées au TIG en France donc à la loi du 10 juin 1983, l'une consistant en une étude documentaire a conduit son auteur même à affirmer que les contributions multiples et diversifiées par lui prises en considération "ne permettent pas une véritable évaluation" (5).

L'objectif de communication a en revanche donné lieu à mise en place de supports plus nombreux et divers. On citera, à ce titre, notamment la réalisation par le SICOM (Service d'information et de la communication du ministère de la Justice) d'une fiche d'informations pratiques sur le TIG ainsi que d'un cahier d'information destiné aux professionnels et aux partenaires de la Justice et l'organisation par la Direction régionale des services pénitentiaires de Paris d'une exposition itinérante d'information et de sensibilisation des jeunes et du grand public à destination des milieux scolaire et universitaire comme des collectivités territoriales. Des manifestations locales réunissant tous les acteurs de la peine du TIG, auxquelles une dépêche du garde des sceaux du 19 août 1993 déclarait ne voir "que des avantages à ce que des opérations de communication (les) accompagnent" ont enfin été organisées dans toute la France jusqu'en décembre 1994 par les chefs de juridictions et services déconcentrés du ministère de la Justice, qui ont vu, mis à leur disposition à cet effet, les services d'une agence de communication (6). Or, certains de ces supports de communication nous paraissent parfois effectuer une présentation tendancieuse des résultats de l'évaluation. Ainsi, quand l'introduction du cahier d'information précité affirme de façon générale : "Éviter l'emprisonnement et faciliter la réinsertion : ces objectifs, énoncés à l'époque par le rapporteur de la loi, ont été concrétisés par la jurisprudence, qui a permis au travail d'intérêt général d'entrer dans les mœurs... Les conditions de son développement sont aujourd'hui assurées". Il convient, dès lors, de préciser plus avant quels sont les résultats auxquels la commémoration a permis d'aboutir.

(1) V. P. Tournier, op. cit., p. 13.

(2) V. J. Faget, préc.

(3) Même s'il est vrai que l'introduction des études et recherches y fait référence (p. 8).

(4) Tout particulièrement, la seconde qui se présente comme une pure étude juridique de droit comparé.

(5) L. Cirba, préc., p. 67.

(6) V. Mode d'emploi des opérations du 10ème anniversaire, p. 7.

II - LES RÉSULTATS DE LA COMMÉMORATION

Si l'on veut bien, dans le cas du TIG, rapprocher les notions de commémoration et d'évaluation législative sous l'appellation de "commémoration évaluative", les résultats apportés par les opérations du 10ème anniversaire s'insèrent plutôt dans le cadre d'une évaluation ex-post rétrospective que d'une évaluation ex-ante prospective (1).

A - EN TERMES D'ÉVALUATION RÉTROSPECTIVE

Le premier mérite des recherches évaluatives pratiquées dans le cadre des opérations du 10ème anniversaire est tout simplement... d'exister et de pouvoir désormais servir d'élément de référence. Or, de l'aveu même de l'un des évaluateurs, pendant la décennie d'application passée le principe de la peine de travail d'intérêt général ne fut jamais contesté "alors pourtant qu'aucune évaluation systématique ne permettait d'en connaître les résultats" (2).

Si "l'objectif principal des évaluations consiste à améliorer l'action étatique au sens d'une plus grande efficacité, d'une meilleure efficience et/ou d'une atténuation des effets négatifs" (3), l'on peut dire que la commémoration du TIG aura apporté des éléments d'information intéressants aussi bien quant aux effets que quant à l'efficacité de la législation en la matière.

Quant à l'évaluation des effets produits, la loi du 10 juin 1983 présentait l'avantage, par rapport à d'autres législations objet d'étude, de créer une situation juridique véritablement nouvelle ne venant pas s'ajouter à un état préexistant qu'il soit d'origine légale jurisprudentielle ou pratique qui aurait été modifié, si bien que les effets constatés peuvent sans difficulté être rattachés à la législation elle-même.

L'évaluation des effets apparaît alors d'abord quantitative apportant de nombreux renseignements d'ordre juridique ou sociologique. Ainsi l'enquête sur les mises à exécution fait-elle apparaître entre autres données qu'au plan juridique en 1992 sur 440.493 peines prononcées pour délits le TIG représentait 13.267 décisions soit 3 %, intervenues majoritairement pour des infractions de vol ou recel (38,7 %) et circulation routière (38 %) prenant la forme d'une peine principale dans 45 % des cas et d'un sursis assorti de l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général dans 55 % des cas et donnait lieu la plupart du temps à l'exécution d'un travail d'entretien (71 %) d'une durée moyenne de 117 heures effectué au sein d'une collectivité publique (63,9 %), d'une association (24,1 %) ou d'un établissement public (12 %). Au plan sociologique, l'étude de la structure de la population des condamnés au TIG fait apparaître que le profil ou le portrait-robot du "tigiste" est celui d'un homme (94,8 %) présentant au moment de la condamnation les caractéristiques suivantes : français (91,8 %) d'un âge moyen de 28 ans, ayant au moins une condamnation antérieure (60,7 %), célibataire (69,7 %), sans enfant à charge (76,3 %), au chômage (44,8 %) mais ayant un domicile (94,6 %).

Deux autres études se consacrent plutôt à une évaluation qualitative des effets l'une auprès des juridictions (4), l'autre auprès des condamnés (5).

(1) Sur ces notions, V. J. Chevallier, Rapport introductif, cette Revue, p. 1081.

(2) J. Faget, préc., p. 102.

(3) D. Freiburghaus, préc., p. 47.

(4) J. Faget, préc.

(5) N. Boucher, préc.

La commémoration du TIG aura également permis d'obtenir des éléments d'information non négligeables quant à l'efficacité de la législation, c'est-à-dire la réalisation de ses objectifs.

L'expérience conduite à propos du TIG confirme, de façon générale, la difficulté, soulignée par les théoriciens de l'évaluation législative (1) de procéder à ce type de recherche en raison de la dissémination des objectifs du législateur qui peut être muet, peu explicite, contradictoire voire trompeur sur les buts de son intervention.

En l'occurrence, en l'état du caractère non apparent de tous les objectifs poursuivis dans le texte même de la loi du 10 juin 1983, les évaluateurs ont dû d'abord procéder à un travail d'analyse, c'est-à-dire d'extraction des objectifs à partir d'autres documents : résolution du Conseil de l'Europe du 9 mai 1976, travaux préparatoires, circulaire du 15 décembre 1983, etc... (2). A partir de là, les auteurs ont pu mettre en relief le fait que les objectifs ne sont pas forcément uniformes selon les différentes formes de TIG notamment en ce qui concerne le TIG-routier qui semble surtout répondre à un objectif pédagogique de prévention de la récidive (3) et, de façon plus générale, la multiplicité problématique des objectifs assignés au TIG (4). Ceux-ci peuvent, semble-t-il, être ramenés à trois : la lutte contre la surpopulation carcérale par la limitation des courtes peines d'emprisonnement coûteuses, criminogènes et désocialisantes ; la mise en œuvre d'une justice plus partenariale ; le renforcement des solidarités à travers d'un côté la réparation du condamné obligé à effectuer une activité au service de la communauté nécessitant son adhésion et réciproquement la participation de la société civile par l'exécution de la peine à une meilleure intégration ou à la réinsertion du condamné dans la cité. Il restait alors, ultime étape, aux évaluateurs à faire le constat du décalage entre les objectifs initiaux et la pratique constatée pour conclure à l'érosion (5), voire à la perversion (6) de ceux-ci.

En effet, les études et recherches pratiquées aboutissent, quant à l'objectif de limitation des courtes peines d'emprisonnement, à souligner au plan quantitatif qu'en dépit de l'augmentation du sursis-TIG sur le TIG peine principale l'effet réellement substitutif ne peut être affirmé (7), la mesure s'inscrivant plutôt dans le cadre d'une plus grande diversification des peines offertes (8) et au plan qualitatif que si "le discours substitutif est connu... il n'est pas, pour des raisons diverses, parfaitement intégré" (9). Le scepticisme est peut-être encore plus grand quant à la réalisation des autres objectifs et aboutit à une remise en cause certaine des vertus éducatives réparatrices et réinsérantes du TIG sous l'influence de facteurs conjugués : l'insuffisance quantitative comme qualitative des postes offerts (10), l'érosion de la motivation des différents intervenants (11) et la bureaucratisation du TIG qui s'est "empiriquement modélisé non pas sur les potentialités pédagogiques qu'on lui prêtait mais sur les possibilités structurelles de l'institution judiciaire" (12).

(1) V. A. Höland, préc., p. 36 et D. Freiburghaus, préc., p. 53.

(2) V. notamment, L. Cirba, préc.

(3) L. Cirba, préc., p. 64-65.

(4) L. Cirba, préc., p. 70.

(5) Études et recherches, préc., p. 8/

(6) L. Cirba, préc., p. 62.

(7) Études et recherches, p. 82.

(8) Études et recherches, p. 68.

(9) Études et recherches, p. 112.

(10) Études et recherches, p. 59.

(11) Études et recherches, p. 69.

(12) Études et recherches, p. 111.

En l'état de ces éléments d'information, la fonction cognitive de l'évaluation législative devrait être à même de jouer en ce qui concerne le TIG. Jusqu'à présent, les résultats ainsi recensés ne semblent guère toutefois avoir été utilisés par les auteurs pénalistes (1) mais il est peut-être tout simplement trop tôt pour en juger.

En revanche, la fonction d'adaptation que peut également revêtir l'évaluation législative ne devrait pas déboucher du moins à court terme sur une modification de la législation existante, la commémoration du TIG n'ayant pas été conçue en termes d'évaluation prospective.

B - EN TERMES D'ÉVALUATION PROSPECTIVE

La distinction entre évaluations rétrospective et prospective est loin d'être aujourd'hui conçue de façon absolue, les résultats fournis par une évaluation ex-post pouvant toujours servir de base à une révision de la législation étudiée. En tout état de cause, la décision de s'engager ou non dans une telle direction appartient au politique.

Dans le cas du travail d'intérêt général, ce lien virtuel entre la mise en place de l'évaluation même rétrospective et la perspective d'une modification des textes semble avoir été sinon rompu dès le départ du moins assez nettement occulté. Il n'apparaît pas, en effet, dans les enjeux des opérations du 10ème anniversaire présentés par le ministère de la Justice consistant à "nourrir la réflexion de tous ceux qui contribuent à la mise en œuvre de cette peine" (2) et plus encore à restituer au travail d'intérêt général "la générosité de son contenu, réactiver une utilisation plus ouverte et plus intense, enfin élargir le cercle des partenaires publics ou privés nécessaires à son épanouissement" (3).

Cette situation ne saurait toutefois trop étonner et peut s'expliquer par différents facteurs.

En effet, au moment où l'évaluation du travail d'intérêt général est entreprise, le Nouveau Code pénal est déjà voté. Il entrera en vigueur en plein déroulement des opérations du 10ème anniversaire. La situation est assez paradoxale puisqu'elle aboutit à évaluer les effets produits par une législation immédiatement après la modification de cette dernière (4).

En outre, l'une des recherches évaluatives (5) a nettement révélé que la volonté de réformer l'institution du TIG était assez peu partagée du fait d'un indice de satisfaction positif, constat résumé dans la formule suivant laquelle "des pratiques structurellement paresseuses peuvent produire du contentement". Si bien que des considérations de fond jointes aux précédentes conditions de calendrier pourraient œuvrer en faveur de l'absence de modification des dispositions légales sur le TIG.

Si la tendance se vérifie, elle infirmerait en l'espèce la crainte d'une trop grande incidence des évaluations législatives sur la stabilité des lois, facteur d'une

(1) MM. Stéfani, Levasseur et Bouloc n'y font aucune allusion (Droit pénal général, Dalloz 1994) et MM. Desportes et Le Guhenec (Le nouveau droit pénal, Tome 1 Droit pénal général, Economica, 1994) simplement référence (n° 840, p. 599).

(2) Études et recherche, préface P. Méhaignerie, p. 4.

(3) Études et recherches, introduction, p. 8.

(4) Si les études et recherches évaluatives nationales s'arrêtent à la date du 31 décembre 1992, les manifestations locales organisées fournissent également des enseignements statistiques pour l'année 1993.

(5) Études et recherches, P. Faget, préc., p. 120.

certaine insécurité juridique (1). Mais elle amoindrirait également, du même coup, la fonction légitimante de l'évaluation en ne tirant aucune conséquence du décalage constaté entre les intentions normatives de la loi et son adéquation insuffisante à la réalité. Or, selon un auteur (2), une législation qui a fait l'objet d'une évaluation doit être modifiée dans un certain nombre de situations, notamment "lorsque l'analyse de ses effets montre que l'intérêt public qu'elle était supposée poursuivre n'existe pas en réalité ou n'est pas prépondérant" et "lorsque l'étude des effets produits permet de conclure que les exigences de proportionnalité ne sont pas remplies... parce que la mesure envisagée n'est pas apte à atteindre l'objectif poursuivi", ce qui semble bien le cas en l'occurrence. L'on doit, d'ailleurs, constater que les recherches évaluatives conduites à l'occasion des opérations du 10ème anniversaire contiennent directement ou indirectement la suggestion d'un certain nombre de propositions de réforme (3) de nature fort diverse : assouplissement des conditions d'octroi du TIG, introduction de la réparation directe à la victime parmi les modalités d'organisation, allongement du délai maximum d'exécution de dix-huit mois jugé trop court et même rémunération du TIG.

En conclusion, l'expérience d'évaluation menée à l'occasion des opérations du 10ème anniversaire du TIG apparaît assez atypique et correspond assez bien aux multiples facettes de l'institution évaluée elle-même.

Ces opérations comportent une part indéniable d'évaluation mais qui n'est pas exclusive et peut-être pas essentielle.

Cette évaluation qui intervient au moment de l'entrée en vigueur de nouveaux textes en la matière semble avoir été délibérément conçue comme une simple évaluation rétrospective alors que l'on aurait volontiers conçu un ordre d'intervention inverse, l'évaluation précédant plutôt la réforme des textes.

Cette nouvelle forme d'évaluation législative, la commémoration évaluative, pourrait connaître rapidement une nouvelle illustration en matière pénale si l'on en croit l'actuelle mise en place par le ministère de la Justice des opérations du 50ème anniversaire cette fois de l'ordonnance du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante. Mais il s'agit là d'une autre question.

(1) V. Préface J.-L. Bergel, p. 9, et A. Höland, p. 39 in *Évaluation législative et lois expérimentales*, préc.

(2) Ch.-A. Morand, préc., p. 95 in *Évaluation législative et lois expérimentales*.

(3) V. not., J. Faget, préc., p. 121.