

ÉVALUATION DU RISQUE ET PRÉVENTION DE LA CRIMINALITÉ DANS LE PROCESSUS LÉGISLATIF

Anne KLETZLEN

2000 – n° 85

Centre de Recherches Sociologiques
sur le Droit et les Institutions Pénales
(CESDIP)

📄 Immeuble Edison
43, boulevard Vauban
F-78280 GUYANCOURT

☎ 33.(0)1.34.52.17.00

📠 33.(0)1.34.52.17.17

✉ cesdip@wanadoo.fr

🌐 <http://www.cesdip.msh-paris.fr>

ÉVALUATION DU RISQUE ET PRÉVENTION DE LA CRIMINALITÉ DANS LE PROCESSUS LÉGISLATIF

Anne KLETZLEN

2000 – n° 85

RÉSUMÉ

La prévention de la criminalité organisée ou économique peut difficilement reposer sur les approches criminologiques traditionnelles (individuelle, situationnelle et communautaire) car cette délinquance se caractérise par une rationalité économique, des acteurs rationnels et des profits illégaux. C'est pourquoi l'évaluation du risque lors de l'élaboration d'une nouvelle norme pénale semble constituer un instrument adéquat de prévention de la criminalité organisée. En effet, elle permet d'envisager les possibilités de création par la loi de conditions propices au développement de certaines formes de criminalité, notamment économiques.

Dans le cadre du programme Falcone, le Professeur Hans-Jörg Albrecht et le Docteur Thomas Karger (Institut Max Planck, Freiburg, Allemagne) ont souhaité disposer de théories, de recherches et d'informations sur la manière dont l'évaluation du risque pénal peut être intégrée au processus législatif. À cette fin, ils ont coordonné une étude comparative impliquant plusieurs pays avec le soutien de l'Union Européenne. Ce rapport, qui devait être sommaire et fera l'objet d'une publication en anglais dans la collection du Max-Planck, constitue la partie française de cette recherche comparative.

L'analyse de la littérature et des recherches montre qu'en France une absence de questionnement sur la prévention de la criminalité semble marquer le processus législatif. Le risque pénal ne fait donc pas l'objet d'une évaluation *a priori* ; il est plutôt géré *a posteriori*, notamment au moyen de politiques de prévention mises en œuvre par les agences de contrôle.

Cependant, dans un souci d'efficacité de l'action publique, les pouvoirs publics ont promu des dispositifs d'évaluation des politiques publiques, et, dans une moindre mesure, des lois. Sur cette préoccupation s'est greffé un mouvement de rationalisation de la production normative. Il a entraîné l'introduction d'une procédure d'évaluation préalable des lois, l'étude d'impact. Cette procédure, conçue comme une aide à la décision publique, vise à prévoir les effets économiques, sociaux et juridiques des normes envisagées. Bien qu'elle ne soit pas spécifique aux lois pénales, et, par conséquent, qu'elle ne concerne pas la question de la prévention de la criminalité, elle peut être un moyen d'instaurer une évaluation du risque.

DESCRIPTEURS

Prévention de la criminalité – risque pénal – évaluation du risque – évaluation des politiques publiques – évaluation des lois – étude d'impact – processus législatif – criminalité organisée.

REMERCIEMENTS

Je remercie René Lévy d'avoir permis la réalisation et la publication de ce travail.

Le CESDIP est une unité de recherche du ministère de la Justice associée au CNRS (UMR 2190). Les analyses et conclusions exprimées dans ce rapport n'engagent pas ses autorités de tutelle.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	5
DESCRIPTEURS	5
REMERCIEMENTS	6
INTRODUCTION	9
CHAPITRE 1. LA GESTION DU RISQUE PÉNAL ET LA PRÉVENTION DE LA CRIMINALITÉ ÉCONOMIQUE	11
I – LA GESTION DU RISQUE PÉNAL	11
II – LES POLITIQUES D'ANTICIPATION ET DE PARTENARIAT	12
A) <i>La politique d'anticipation du risque corrupteur</i>	12
B) <i>Les politiques de partenariat en matière fiscale et de blanchiment</i>	13
CHAPITRE 2. L'ÉVALUATION DES LOIS, UNE PRATIQUE ENCORE MARGINALE	15
I – DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES À CELLE DES LOIS	15
A) <i>L'évaluation des politiques publiques</i>	15
B) <i>L'évaluation des lois</i>	17
II – DES LOIS EXPÉRIMENTALES ET DES PRATIQUES LÉGALISÉES	19
A) <i>Des lois expérimentales</i>	19
B) <i>Des pratiques légalisées</i>	20
CHAPITRE 3. L'INTRODUCTION DES ÉTUDES D'IMPACT DANS LE PROCESSUS LÉGISLATIF	23
I – DES ENQUÊTES PRÉALABLES AUX ÉTUDES D'IMPACT	23
II – L'ÉTUDE D'IMPACT, UNE TECHNIQUE DE DROIT ADMINISTRATIF	24
A) <i>L'étude d'impact, une technique consacrée en droit de l'environnement</i>	24
B) <i>L'évaluation a priori en matière de transports</i>	25
III – L'ÉTUDE D'IMPACT, UN INSTRUMENT DE RATIONALISATION DU DROIT	26
A) <i>Les objectifs de l'étude d'impact</i>	26
B) <i>Portée de l'étude d'impact</i>	27
CONCLUSION	29
BIBLIOGRAPHIE	31
LISTE DES ÉTUDES ET DONNÉES PÉNALES	35

INTRODUCTION

Cette étude constitue le volet français d'un projet de recherche comparative relatif à la manière dont l'évaluation du risque pénal est (ou non) intégrée au processus législatif dans les différents pays de l'Union Européenne.

Cette recherche, pilotée par le **Max-Planck Institut für Ausländisches und Internationales Strafrecht** de Freiburg-im-Breisgau (Allemagne), s'inscrit dans le programme Falcone de l'Union Européenne.

L'évaluation du risque lors de l'élaboration d'une nouvelle norme pénale semble constituer un instrument adéquat de prévention de la criminalité organisée. Elle permet d'envisager les possibilités de création par la loi de conditions propices au développement de certaines formes de criminalité, notamment économiques. Ainsi, la prohibition de l'usage de stupéfiants en France a favorisé la mise en place d'une économie souterraine de la drogue. De plus, la prévention de la criminalité organisée ou économique¹ peut difficilement reposer sur les approches criminologiques traditionnelles (individuelle, situationnelle et communautaire) car cette délinquance se caractérise par une rationalité économique, des acteurs rationnels et des profits illégaux.

Une telle approche suppose que la prévention de la criminalité fasse partie des préoccupations des législateurs nationaux. Or, en France, une absence de questionnement sur la prévention de la criminalité semble marquer le processus législatif². En matière pénale, on légifère souvent sous la pression des événements : évasion d'un détenu, mise en cause de personnalités politiques dans des affaires de corruption³... De la sorte, la préparation des lois pénales se caractérise par une absence de réflexion sur leurs conséquences et sur les moyens nécessaires à leur mise en œuvre⁴. De manière générale, les lois pénales tendent à réprimer certains comportements et non à les prévenir. La prévention s'exerce finalement par le biais de la fonction dissuasive de la norme pénale : en pénalisant certains comportements, le législateur entend prévenir leur commission. C'est le cas notamment en matière de délinquance routière où les pouvoirs publics espèrent, au moyen d'une réglementation pénale sévère, infléchir les comportements des conducteurs face au risque routier. La prévention va donc de pair avec la répression.

¹ Cf. Quéloz, 1999 qui montre qu'il n'y a plus de raison de distinguer criminalité organisée et criminalité économique.

² Cf. Enguéléguélé, 1998 ; Delmas-Marty, 1985.

³ L'illustre ainsi, mais ce n'est pas le seul exemple, le projet de la commission des lois de l'Assemblée nationale de restreindre le délai de prescription du délit d'abus de biens sociaux à la suite de l'inculpation de ce chef du maire de Lyon, ancien ministre. Ce projet qui a avorté tendait, en modifiant le régime juridique de ce délit, à protéger les personnalités politiques impliquées dans des affaires de corruption. Cette dernière, en France, est la plupart du temps poursuivie au moyen du délit d'abus de biens sociaux et de recel de cette infraction.

⁴ Par exemple, l'institution en 1975 des juridictions spécialisées en matière économique et financière n'a pas été suivie de la création de postes de magistrats supplémentaires et d'une formation des juges en la matière. Ce dispositif n'a donc pas été appliqué faute de moyens.

Dans un tel contexte, le risque pénal ne fait pas l'objet d'une évaluation *a priori*. Comme nous le verrons, celui-ci est plutôt géré *a posteriori*, notamment au moyen de politiques de prévention mises en œuvre par les agences de contrôle.

Mais, parallèlement, dans un souci d'efficacité de l'action publique, les pouvoirs publics ont promu des dispositifs d'évaluation des politiques publiques, et, dans une moindre mesure, des lois. Sur cette préoccupation, s'est greffé un mouvement de rationalisation de la production normative. Il a entraîné l'introduction d'une procédure d'évaluation préalable des lois, l'étude d'impact. Cette procédure, conçue comme une aide à la décision publique, vise à prévoir les effets économiques, sociaux et juridiques des normes envisagées. Bien qu'elle ne soit pas spécifique aux lois pénales, et, par conséquent, qu'elle ne concerne pas la question de la prévention de la criminalité, elle peut être un moyen d'instaurer une évaluation du risque.

C'est ce que nous exposerons après avoir présenté la manière dont le risque pénal est géré en France et le caractère encore marginal de l'évaluation des lois. Notons que les travaux et recherches existant sur ce dernier point ne concernent pratiquement pas les normes pénales mais les lois civiles ou administratives. De plus, les domaines délictuels que nous aborderons, dans l'ensemble, sont étrangers à la criminalité organisée.

CHAPITRE 1. LA GESTION DU RISQUE PÉNAL ET LA PRÉVENTION DE LA CRIMINALITÉ ÉCONOMIQUE

Le concept de *crime organisé* n'existe pas en droit français. Le législateur pénalise certaines formes spécifiques de criminalité organisée tels la corruption, le blanchiment et les infractions fiscales par exemple.

Dans ces trois secteurs, les agences de contrôle, en marge de la loi, mettent en œuvre une politique soit d'anticipation du risque, comme en matière de corruption, soit de partenariat avec les entreprises et organismes concernés, comme dans le domaine des infractions fiscales et de blanchiment.

I – La gestion du risque pénal

En droit pénal français, il n'existe pas de définition juridique du *crime organisé*. Celui-ci est appréhendé au travers de la commission d'une infraction déterminée avec la circonstance aggravante de la *bande organisée*. Ainsi, par exemple, un trafic de stupéfiants commis en bande organisée reçoit une qualification criminelle. La bande organisée se caractérise d'une façon assez large comme un groupe ou une entente formé en vue de commettre une infraction (article 132-71 du code pénal). Une telle notion est semblable à la qualification d'*association de malfaiteurs* (incriminée par l'article 450-1 à 3 du code pénal). Cette dernière infraction paraît constituer une arme insuffisante pour lutter contre le crime organisé⁵. Peut-être est-ce pour cela qu'un récent projet de loi entend introduire la bande organisée en matière économique et financière.

La loi du 29 janvier 1993 sur le financement des partis politiques et celle du 13 mai 1996 instituant un délit général de blanchiment visent les capitaux provenant de l'activité d'*organisations criminelles* (loi de 1993) et de la *criminalité organisée* (loi de 1996). Une circulaire du ministère de la Justice de mars 1995 en donne une définition relativement vague : la notion de criminalité organisée recouvre les agissements criminels ou délictueux qui sont le fait de groupements structurés, qui se déploient le plus souvent au niveau international, dont le but est la recherche de profits considérables devant être recyclés dans les circuits légaux.

À l'heure où le monde des affaires et de la politique pénètre dans l'enceinte des tribunaux, des manuels sur la prévention du risque pénal dans les domaines économique et financier sont publiés à l'usage des professionnels concernés. Ces manuels rédigés par des praticiens du droit visent à prémunir ces professionnels contre d'éventuelles poursuites pénales. Dans cette perspective, ils présentent un exposé des différentes infractions et

⁵ Savona, 1996.

sanctions encourues et des moyens à employer pour limiter le risque pénal⁶. Sur ce dernier registre, de grandes entreprises n'hésitent pas à recruter d'anciens magistrats⁷.

Le développement du risque pénal peut générer des changements de comportements à la fois chez les agents de contrôle et chez les entreprises en matière de délinquance économique et financière. Chercheurs et praticiens ont souligné récemment l'intérêt d'entamer des recherches sur le sujet⁸. D'autant que les agences de contrôle mettent en œuvre tantôt une politique d'anticipation du risque corrupteur, tantôt une politique de partenariat avec les établissements et entreprises concernés par les infractions fiscales et de blanchiment.

II – Les politiques d'anticipation et de partenariat

Des structures administratives sont en charge plus spécifiquement de la prévention de tel ou tel aspect de la délinquance économique et financière. Elles ont des missions de coordination, d'analyse et d'assistance technique aux services d'enquêtes concernés.

A) *La politique d'anticipation du risque corrupteur*

Le SCPC⁹ a été créé en 1993 au ministère de la Justice. Dirigé par un magistrat, il est composé de fonctionnaires de plusieurs administrations, dont les douanes et la police. Il centralise les informations nécessaires à la détection et à la prévention des infractions, conseille les autorités administratives en matière de prévention, assiste éventuellement les autorités judiciaires à l'occasion de poursuites pénales. Ce service a développé une politique d'anticipation du risque corrupteur : elle consiste, pour prévenir les agissements corrupteurs, à *"lire, en quelque sorte, la loi sous l'angle de celui qui pourrait en exploiter les failles potentielles. Repérer les vulnérabilités, examiner la manière dont les textes peuvent être tournés est une forme de gestion anticipatrice"*¹⁰.

Une telle politique tend, par delà la description et la prévision du risque, à développer des schémas des modes opératoires corrupteurs. Ces derniers sont mis en évidence dans des domaines variés : commerce international, décentralisation, lobbying, marchés publics etc. L'élaboration de ces schémas requiert une méthode d'analyse s'inspirant de grilles d'audit et de procédures comptables, faisant appel à diverses branches du droit (commercial, fiscal, concurrence...). L'anticipation du risque nécessite aussi la prise des moyens d'y faire face et de doter les fonctionnaires d'instruments adéquats¹¹. Un rapport annuel d'activité du service

⁶ Par exemple, Antona, Colin, Lenglard, 1997 ; Auby, Moraud, 1998.

⁷ Séminaire européen de la Mission de Recherche "Droit et Justice" sur *la délinquance économique et financière comme criminalité organisée. Actions nationales et internationales*, Paris, 25-26 novembre 1999 (non publié).

⁸ Conclusions du séminaire européen de la Mission de Recherche "Droit et Justice" sur *la délinquance économique et financière comme criminalité organisée. Actions nationales et internationales*, Paris, 25-26 novembre 1999 (non publié).

⁹ SCPC : service central de prévention de la corruption.

¹⁰ Giovacchini, 1999, p. 99.

¹¹ *Ibid.*, pp. 95-96.

central de prévention de la corruption est adressé au Premier Ministre et au Garde des Sceaux. Il constitue une aide à la décision.

Cette politique d'anticipation du risque semble être spécifique à la corruption. Ou du moins elle n'est connue que dans ce secteur.

B) Les politiques de partenariat en matière fiscale et de blanchiment

Les politiques de partenariat ne revêtent pas la même forme lorsqu'elles visent à prévenir les infractions fiscales ou bien de blanchiment.

En matière fiscale, il existe un partenariat entre l'administration des douanes et les entreprises privées pour les aider à "*améliorer leur compréhension des mécanismes douaniers et leur information sur les procédures les plus avantageuses de dédouanement. La finalité de ce partenariat est double : rentabiliser l'action du service des douanes (par une plus grande efficacité des agents de l'administration agissant préventivement) et aider les entreprises privées à gérer de manière autonome leurs dossiers fiscaux en leur permettant ainsi de réduire leurs coûts industriels et financiers et d'accroître leurs gains de productivité*". L'administration use ainsi de moyens non coercitifs et de la persuasion¹².

C'est une autre forme de partenariat qui a été mise en place pour contrôler les faits de blanchiment. Un service spécialisé a été institué en 1990 au sein de l'administration des Finances : TRACFIN¹³. Ce dernier reçoit les déclarations de soupçons de sommes issues de trafics de stupéfiants et d'organisations criminelles émises par les banques, les intermédiaires financiers et immobiliers, les offices de notariat... La déclaration de soupçons n'est pas automatique : les organismes financiers, immobiliers, etc. apprécient eux-mêmes le caractère suspect ou frauduleux des mouvements de fonds. Un projet de loi souhaiterait rendre ce signalement automatique selon son origine locale.

Afin de ne pas être impliquées dans des affaires de blanchiment, les grandes banques ont mis en place des cellules anti-blanchiment. De leur côté, des entreprises de travaux publics ont adopté des codes de bonne conduite.

Jusqu'à ce jour, les recherches effectuées dans le domaine de la criminalité organisée rendent compte de la réglementation nationale en vigueur qu'elles replacent dans le contexte européen et comparent aux dispositifs existant dans les autres pays européens. Seule une étude empirique sur l'utilisation des mesures de confiscation dans la lutte contre le blanchiment a été réalisée¹⁴. Il s'agissait en quelque sorte d'évaluer l'efficacité de cette sanction en matière de blanchiment. Ce travail ne s'inscrivait pas dans la problématique de l'évaluation des lois.

¹² Belloubet-Frier, Timsit, 1993, p. 637.

¹³ TRACFIN : traitement du renseignement et des actions contre les circuits financiers.

¹⁴ Godefroy, Kletzlen, 2000.

CHAPITRE 2. L'ÉVALUATION DES LOIS, UNE PRATIQUE ENCORE MARGINALE

Le thème de l'évaluation est l'objet de littérature et de recherches ; elles concernent surtout les politiques publiques. L'évaluation des lois, notamment pénales, est encore une pratique marginale. Car le législateur promulgue soit des lois expérimentales, soit et c'est fréquent à propos des "réponses" à la délinquance, consacre des expériences réalisées antérieurement.

I – De l'évaluation des politiques publiques à celle des lois

La redéfinition du rôle de l'État¹⁵, désormais centré sur les attentes et les besoins des administrés, a suscité un questionnement sur l'efficacité et l'effectivité de l'action publique. Cette problématique qui pose la question de la place de l'État et ses rapports à la société¹⁶ a généré un besoin d'évaluation des politiques publiques. Le renouveau de l'action publique en est l'enjeu principal.

A) *L'évaluation des politiques publiques*

C'est dans le cadre de la réforme de l'État que s'inscrivent les premiers dispositifs d'évaluation des politiques publiques mis en place par le pouvoir exécutif. Créés à la fin des années 1980, ils tendent à aider à la prise des décisions publiques et accompagnent les politiques conçues à ce moment-là : politique du RMI¹⁷, politique de la ville...

Ensuite, un décret du 22 janvier 1990 érige l'évaluation en "*nouveau répertoire d'action de l'administration française*"¹⁸. Il consiste à rechercher "*si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés*"¹⁹.

Dans cette perspective, trois instances sont instituées auprès du commissariat général au plan. Le comité interministériel de l'évaluation, présidé par le Premier Ministre, est chargé de coordonner la politique gouvernementale en matière d'évaluation. Le fonds national de développement de l'évaluation permet le financement des évaluations à réaliser. Le comité

¹⁵ Cf. *Réflexion préparatoire à la réforme de l'État*, 1996.

¹⁶ Conseil scientifique de l'évaluation, 1992, p. 18.

¹⁷ RMI : revenu minimum d'insertion.

¹⁸ Muller, 1998, p. 122.

¹⁹ *Ibid.*

scientifique de l'évaluation dont les membres sont nommés par le Président de la République donne des avis sur les projets et évaluations réalisées. L'évaluation s'effectue donc par et à l'initiative du pouvoir exécutif.

L'évaluation des politiques publiques pratiquée depuis quelques années est une évaluation *ex post*, c'est-à-dire une analyse de la mise en œuvre et des effets des politiques publiques. À ce jour, les treize évaluations effectuées ont porté notamment sur les politiques de la ville et de l'emploi. Il semble qu'en matière pénale, seule la politique de sécurité routière ait fait l'objet d'une évaluation par la Cour des Comptes en 1992. Cependant, ces évaluations rétroagissent peu sur les décisions politiques prises. En effet, la discordance des temps de l'exercice budgétaire et de l'évaluation – deux ans en moyenne – fait obstacle à l'intégration des conclusions de celle-ci au processus décisionnel²⁰. De ce fait, l'évaluation n'a qu'une fonction informative.

C'est finalement ce qui ressort des travaux présentés par les instances d'évaluation elles-mêmes. En effet, le conseil scientifique de l'évaluation, dans plusieurs rapports, souligne la pluralité et l'hétérogénéité des pratiques. Il insiste aussi sur l'importance d'une méthodologie et de procédures rigoureuses²¹. C'est pourquoi, le conseil scientifique de l'évaluation a édité un *petit guide de l'évaluation des politiques publiques* dans lequel il définit des règles méthodologiques à portée générale²².

Sans doute est-ce en raison de la diversité des pratiques et des méthodes d'évaluation que le commissariat général au plan a lancé un appel d'offres en 1993 intitulé *Évaluer l'évaluation*. Les chercheurs qui y ont répondu, Lascoumes et Setbon, tous deux politologues, ont centré leur réflexion sur la recherche "*de ce qui avait été entendu par "méthodologie" dans des évaluations antérieures*", et ont reconstitué "*la place qu'elle avait occupée dans le processus et son impact sur les résultats obtenus*"²³. Ils ont ensuite élaboré des modèles des évaluations produites²⁴.

La question de la méthodologie n'est pas la seule préoccupation des chercheurs. Certains soulignent le statut incertain de l'évaluation en France²⁵. Tous, en revanche, s'accordent sur la pluralité des acceptions données à cette notion. On peut, à la suite de Rangeon, la définir simplement comme "*une démarche méthodique visant à mesurer les résultats d'une activité en vue d'en accroître l'efficacité*"²⁶. Tous montrent également la multiplicité de ses enjeux²⁷ : aider à la prise de décision, renforcer, voire assurer la légitimité de l'action publique, participer à la réhabilitation de la politique²⁸. Quelquefois est mis en lumière le caractère insuffisant de l'évaluation au regard de certains des objectifs poursuivis, notamment ceux d'aide à la prise de décision et d'efficacité de l'action publique²⁹. Ce constat peut s'expliquer par la place plus que relative qu'accordent les évaluations pratiquées aux *instruments normatifs utilisés pour cadrer et diffuser* les politiques publiques³⁰. Or, comme toute politique

²⁰ ENA, 1999, p. 970 ; Conseil économique et social, 1991, p. 38.

²¹ Par exemple, Conseil scientifique de l'évaluation, 1992.

²² Conseil scientifique de l'évaluation, 1996.

²³ Lascoumes, 1998, p. 23 ; Lascoumes, Setbon, 1996.

²⁴ Lascoumes, Setbon, 1996.

²⁵ Cf. par exemple Duran, 1999.

²⁶ Rangeon, 1993.

²⁷ Kessler, 1998 ; Duran, 1999.

²⁸ Sur ce dernier point, Duran, 1993.

²⁹ Par exemple, Duran, Monnier, 1992 ; Loiseau, 1996 ; Duran, 1999.

³⁰ Lascoumes, 1990.

publique intègre une dimension normative, celle-ci doit, dès lors, être aussi l'objet d'une évaluation au moyen d'outils adéquats³¹.

B) L'évaluation des lois

Des préoccupations différentes de celles qui président à l'évaluation des politiques publiques militent en faveur d'une évaluation du droit, de la loi particulièrement. En effet, la transformation du rôle de l'État a généré une recomposition des fonctions des normes juridiques. Désormais, les lois et décrets tendent moins à normaliser des comportements qu'à réorienter des changements sociaux ou des pratiques sociales. Comme le rappellent Jeammaud et Serverin, l'illustre notamment la loi sur le RMI (revenu minimum d'insertion) destiné à réduire l'exclusion sociale et à éradiquer la grande pauvreté³². Cette instrumentalisation du droit a entraîné le besoin d'évaluer les normes juridiques, de connaître leurs effets. Ce besoin s'est trouvé renforcé d'une part par la pratique des lois expérimentales qui, nous le verrons plus tard, comportent un dispositif d'évaluation, d'autre part par le phénomène de l'inflation législative. La dénonciation de ce dernier aussi bien par les pouvoirs publics que par les juristes³³ a suscité un mouvement de rationalisation de la production législative.

C'est dans cette perspective qu'ont été créés des offices parlementaires d'évaluation. Dès 1983, le Parlement a mis en place, s'inspirant en cela de l'*Office of technology assessment* américain, un office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques. Cet organe, composé de huit députés et de huit sénateurs et assisté d'experts, a pour mission d'éclairer les élus de la Nation dans le traitement des problèmes en matière scientifique et technologique. Après un démarrage difficile, l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques a rendu de multiples rapports, notamment dans le domaine de l'environnement et de la bioéthique. Mais l'incidence de ces rapports sur la production des lois est très indirecte³⁴.

C'est pourquoi, c'est avec le plus grand scepticisme que les sénateurs ont accueilli l'institution par deux lois du 14 juin 1996 de deux nouveaux offices parlementaires d'évaluation, l'un des politiques publiques, l'autre de la législation³⁵. Tous deux sont composés de parlementaires qui peuvent confier des études et travaux à des chercheurs, experts, etc. Le premier de ces organismes est destiné à offrir une expertise budgétaire indépendante aux députés et sénateurs. Le second a pour fonction d'analyser l'adéquation de la législation aux situations qu'elle régit. Il a aussi une mission de simplification de la législation. Cette dernière prolonge en quelque sorte les travaux de la commission supérieure de codification qui ne peut codifier qu'à droit constant³⁶. Il semblerait que, pour l'instant, ces offices dont la saisine appartient aux députés et sénateurs aient "*produit deux obscurs rapports dont personne n'a*

³¹ Jeammaud, Serverin, 1992.

³² *Ibid.*, p. 264.

³³ Notamment Carbonnier, 1994, 1996.

³⁴ Braud, 1996, p. 9.

³⁵ Cf. Braud, 1996 ; Maury, 1998.

³⁶ Braud, 1996, p. 10.

*jamais entendu parler*³⁷. Les rapports d'évaluation sont seulement transmis à ceux qui les ont commandités.

La question de l'évaluation des lois préoccupe les sociologues et les juristes. Les premiers s'intéressent aux rapports entre la loi et les pratiques et comportements sociaux. Jeammaud et Serverin montrent d'ailleurs que l'évaluation des normes juridiques vis-à-vis des pratiques sociales comporte des limites³⁸. Les seconds, par contre, s'interrogent, par exemple, sur la relation des effets produits par la loi et le respect de certains principes juridiques. Pour ces derniers, l'évaluation législative consiste, selon la définition qu'en donne Bergel, en une analyse méthodique des effets constatés ou prévisibles des normes légales³⁹. Il convient alors de construire une méthodologie de l'évaluation des lois, de préciser les enjeux de cette dernière, notamment au regard du statut de la loi en France⁴⁰. Les travaux de ces juristes de droit privé ou de droit public s'inscrivent dans la lignée de la thèse de Mader, juriste suisse⁴¹.

L'évaluation législative s'insère ici "*dans un cadre différent de celui qui préside à l'analyse des politiques publiques, celui d'une discipline qui vise à la rationalisation de la législation, la légistique*"⁴². Celle-ci est la science de la législation⁴³. Morand, dont les travaux relèvent d'une problématique juridique, distingue la légistique formelle de la légistique matérielle. La première porte sur la technique de la création de la loi. La seconde est centrée sur l'optimisation des effets produits par la législation, sur son efficacité. Elle suppose un découpage du processus législatif en plusieurs phases : définition des buts du législateur, analyse rétrospective de la situation antérieure, analyse prospective, catalogue des mesures à prendre pour atteindre les objectifs fixés, définition d'un processus de mise en œuvre, mise en place de mécanismes d'évaluation⁴⁴. La légistique matérielle est à l'état embryonnaire. Surtout en France car les juristes sont, par formation, sensibilisés aux seuls problèmes de mise en œuvre des lois⁴⁵. Toutefois, elle se constitue peu à peu par des réflexions interdisciplinaires émises par des juristes s'intéressant au management public, à l'évaluation législative et aux politiques publiques.

Selon Mader, l'évaluation *ex ante* ou, pour reprendre son expression, *prospective*, est tributaire de techniques telles que la simulation, le jeu, le test pratique ou le recours à des lois expérimentales⁴⁶. En France, la pratique de ces dernières tend à se développer. Son essor semble pourtant être plus que marginal en droit pénal. Car, dans ce champ, les pouvoirs publics, ou plus exactement le ministère de la Justice, légalisent souvent des pratiques antérieurement mises en œuvre dans un cadre juridique donné.

L'évaluation législative se concrétise donc par des "*lois à l'essai*" et des "*essais avant la loi*"⁴⁷.

³⁷ Rouban, 1998, p. 115.

³⁸ Jeammaud, Serverin, 1992.

³⁹ Bergel, 1995.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Mader, 1985.

⁴² Morand, 1998, p. 88.

⁴³ Cf. *La science de la législation*, 1988.

⁴⁴ Morand, 1995 et 1999.

⁴⁵ Morand, 1999.

⁴⁶ Mader, 1985, p. 46.

⁴⁷ Delmas-Marty, 1986.

II – Des lois expérimentales et des pratiques légalisées

La loi, votée par les représentants de la Nation, incarne la volonté générale. La loi repose sur un postulat de généralité, de stabilité, de pérennité. "*Incarnation de la Vérité, de la Raison, de la Justice, la loi apparaît comme un acte incontestable et sacré, dont le bien-fondé ne peut être mis en doute ; elle ne saurait être mise à l'épreuve du Réel*"⁴⁸. Cette mystique de la loi s'oppose au principe même d'une expérimentation. Car celle-ci transforme le processus législatif en un phénomène empirique reposant sur une politique expérimentale. Dès lors, la loi apparaît susceptible d'une remise en cause, ce qui est source d'insécurité juridique⁴⁹. Ces représentations expliquent le développement modeste des lois expérimentales.

A) Des lois expérimentales

La pratique d'une "*législation sociologique*"⁵⁰, est répandue depuis longtemps. Conçues comme un mode provisoire de direction des comportements et comme un processus d'apprentissage, les lois expérimentales donnent lieu à une évaluation quelques années après leur mise en œuvre. Cette évaluation, prévue dans le corps de la loi à une date déterminée, entraîne éventuellement des modifications législatives.

L'illustre ainsi la loi du 17 janvier 1975 autorisant l'avortement sous certaines conditions, notamment de délai. La loi a fait l'objet d'un bilan d'application après une période d'essai de cinq ans. Elle a été ensuite consacrée définitivement en 1979. En autorisant l'interruption volontaire de grossesse, le législateur entendait prévenir la pratique des avortements clandestins, source de mortalité pour les femmes. Or, l'application de ce texte montre qu'il n'y a pas eu d'explosion ou de diminution du nombre d'avortements. Mais ceux réalisés hors délai légal restent élevés. Les pouvoirs publics ont donc échoué à prévenir cette pratique. Pour cette raison, le ministère de la Santé envisage d'allonger le délai légal d'interruption volontaire de grossesse et lance des campagnes d'information sur la contraception dans les lycées et collèges.

La plupart des lois expérimentales sont étrangères au registre pénal : on peut citer entre autres parmi les plus récentes les lois Auroux de 1982 en droit du travail, loi du 1^{er} décembre 1988 instituant le RMI (revenu minimum d'insertion), lois de 1992 sur la bioéthique...

Il apparaît que le recours aux lois expérimentales s'effectue dans des domaines politiquement sensibles tels l'avortement et la bioéthique, ou lorsqu'ils sont une source potentielle de conflits sociaux, comme c'est le cas en droit du travail et en droit social. Comme le dit Chevallier, le "*temps d'expérimentation vise à permettre de réduire l'incertitude ou d'obtenir le consensus qui fait défaut*"⁵¹. L'évaluation permet de remédier aux dysfonctionnements observés dans la mise en œuvre et d'adapter techniquement le dispositif concerné⁵².

⁴⁸ Chevallier, 1993, p. 122.

⁴⁹ Bergel, 1994.

⁵⁰ Jeammaud, Serverin, 1992, p. 264.

⁵¹ Chevallier, 1994b, p. 1091.

⁵² *Ibid.*

L'évaluation de ces textes est effectuée soit par le gouvernement, soit par des instances spécifiques.

L'évaluation de la loi décriminalisant l'avortement et de la loi Auroux sur le droit d'expression des salariés dans l'entreprise a été réalisée par le gouvernement : celui-ci dresse, à partir des données fournies par les services des ministères intéressés, un bilan d'application des textes au moment de l'adoption de nouvelles lois⁵³.

Le dispositif d'évaluation du RMI est, selon tous les auteurs, le plus institutionnalisé. En effet, une délégation interministérielle est chargée du suivi d'application du texte et de formuler des propositions en vue d'améliorer le fonctionnement du système et de faire procéder éventuellement à toutes les recherches et études qu'elle juge utiles. En outre, une commission nationale d'évaluation relative au RMI, composée de personnalités choisies en fonction de leurs compétences dans le domaine social, est créée afin d'apprécier les effets de la mise en œuvre de la loi. Après avoir mené des enquêtes, elle a dressé un bilan complet sur l'application de la loi et émis des propositions de réforme. Ces dernières seront entérinées par une loi du 29 juillet 1992.

Le travail d'évaluation opéré à propos du RMI "*apparaît d'une particulière importance par son ampleur et ses ambitions : l'objectif a été à la fois de mettre en place un système d'information apportant des données brutes, d'ordre quantitatif mais aussi qualitatif, et de se donner des éléments d'appréciation permettant d'évaluer la pertinence des objectifs de la loi, et éventuellement d'en rectifier et d'en préciser les formes*"⁵⁴.

Pendant, observe Chevallier, ce dispositif d'évaluation est spécifique et déconnecté du dispositif général d'évaluation institué en janvier 1990 – ce qui tend à reléguer celui-ci à une fonction générale d'étude, dégagée de toute emprise sur les processus législatifs concrets⁵⁵.

B) Des pratiques légalisées

Certaines lois généralisent des expériences préalablement mises en œuvre localement. Cette pratique semble ancienne et ancrée dans les mœurs législatives. Les peines – ou plus exactement les "réponses" à l'infraction – semblent constituer un terrain propice à l'expérimentation de certaines formules.

Le domaine de la circulation routière en fournit des illustrations. Ainsi, l'institution, à l'aube du XX^{ème} siècle, du retrait du permis de conduire ensuite des commissions de retrait du permis chargées de sanctionner l'inobservation des règles de circulation routière, fait suite à des expériences antérieurement réalisées par la préfecture de Paris⁵⁶. De même, dans les années 1990, une loi a mis en place des stages de sensibilisation à la sécurité routière pour permettre aux conducteurs de récupérer une partie des points soustraits à leur permis de conduire. Là aussi, ces stages existaient avant leur consécration par la loi. En effet, le

⁵³ Chevallier, 1993, p. 132.

⁵⁴ Chevallier, 1993, p. 132.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Cf. Kletzen, 2000, p. 60.

ministère de la Justice les avait créés, en tant que peine alternative, à l'usage des petits délinquants routiers⁵⁷.

L'expérimentation de certaines pratiques n'est pas spécifique à la circulation routière. On le retrouve dans d'autres domaines.

La loi de 1970 réprimant l'usage de stupéfiants a inséré le principe de la cure de désintoxication dans le dispositif de traitement de la toxicomanie. Le volet curatif de la loi avait été déjà éprouvé dans la région parisienne⁵⁸.

Le sursis avec mise à l'épreuve adopté en 1958 a été précédé d'expériences menées à partir de 1951 dans quatre tribunaux correctionnels implantés dans des régions différentes. De même, l'institution du TIG⁵⁹ par la loi du 10 juin 1983 obéit à un processus analogue. Delmas-Marty souligne, à propos de ces deux cas "*qu'un cadre juridique préexistant (le principe selon lequel il appartient au parquet de faire exécuter les condamnations, la faculté pour le tribunal d'ajourner le prononcé d'une peine) permet de tester une nouvelle mesure dont les grandes lignes directrices sont déjà fixées, le plus souvent par référence au droit comparé (...)*"⁶⁰. On peut, dans le même sens, mentionner d'autres "réponses" à la délinquance urbaine éprouvées empiriquement à l'initiative de divers procureurs, puis conceptualisées par le ministère de la Justice au début des années 1990 : les classements en opportunité, la médiation et le traitement en temps réel... La médiation pénale et la réparation seront consacrées par le code de procédure pénale en 1993⁶¹.

Une étude porte sur l'évaluation de la loi de 1983 instituant le TIG (travail d'intérêt général). Son auteur, Cimamonti, rappelle que cette mesure a 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*"⁶². Et, bien qu'il ne s'agisse pas d'une loi expérimentale, c'est-à-dire d'une loi promulguée pour un temps déterminé, une note du directeur de l'administration pénitentiaire du ministère de la Justice, la Chancellerie, considère que la mise en œuvre du TIG implique l'adoption de mesures spécifiques d'évaluation. L'objectif est d'apprécier l'impact réel du TIG et les moyens nécessaires à son développement. À cette fin, la mise en œuvre du TIG doit faire l'objet d'un bilan annuel par la Chancellerie. En outre, cette dernière a commandité plusieurs rapports et études sur le sujet. Ces recherches évaluatives ont été réalisées par des chercheurs dont ceux du ministère de la Justice⁶³. Mais cette évaluation législative *ex post*, menée notamment dans le cadre des opérations de célébration du dixième anniversaire de la création du TIG, ne s'insère pas dans le dispositif d'évaluation des politiques publiques mis en place dans les années 1990. Elle en reste à la marge et n'y associe pas le Parlement. Selon Cimamonti, il semblerait que cette évaluation s'apparente davantage à une entreprise de communication du ministère de la Justice qu'à une évaluation au sens strict du terme. Car l'évaluation pratiquée en l'espèce ne vise pas à modifier éventuellement le dispositif du TIG : en atteste le fait que cette évaluation commence alors que le nouveau code pénal vient d'être voté (1992). Il entre

⁵⁷ Robert, 1996.

⁵⁸ Cf. la loi n° 70-1320 du 31 décembre 1970 sur la lutte contre la toxicomanie (An.), 1971.

⁵⁹ TIG : travail d'intérêt général.

⁶⁰ Delmas-Marty, 1986, p. 257.

⁶¹ Cf. Robert, 1996, p. 80.

⁶² Cimamonti, 1994, p. 1284.

⁶³ Notamment par des chercheurs du CESDIP : Cf. Barré, Tournier, Leconte, 1986 et du service de la Communication, des Études et des Relations Internationales de la direction de l'Administration Pénitentiaire de la Chancellerie : Cf. Cirba, 1994 ; Kensey, 1994.

d'ailleurs en vigueur au moment de la célébration des dix ans du TIG. De plus, il semble que la volonté de réformer ce dernier soit assez peu partagée par les professionnels du droit⁶⁴.

Ces mêmes praticiens, en cela appuyés par des parlementaires et des énarques, ont préconisé l'adoption d'une procédure d'évaluation préalable des lois, l'étude d'impact, afin de remédier à la multiplication des normes et de faciliter la connaissance et la lisibilité du droit⁶⁵.

⁶⁴ Cimamonti, 1994.

⁶⁵ Cf. Bignon, Sauvadet, 1995 ; ENA, 1999.

CHAPITRE 3. L'INTRODUCTION DES ÉTUDES D'IMPACT DANS LE PROCESSUS LÉGISLATIF

S'insérant dans le cadre de la rationalisation du droit décidée par les pouvoirs publics depuis quelques années, la pratique de l'étude d'impact trouve son origine en droit administratif. Elle prolonge aussi, d'une certaine manière et dans un registre différent, celle des enquêtes préalables.

I – Des enquêtes préalables aux études d'impact

Depuis les années 1960, l'édition des lois est souvent précédée d'enquêtes préalables visant à apprécier les effets des mesures préconisées sur leurs cibles. C'est ce que Carbonnier appelle *la sociologie pré-législative*. Cette pratique a été expérimentée dans le domaine du droit de la famille : réforme des régimes matrimoniaux en 1965, réformes des successions, de la filiation en 1972, du divorce en 1975⁶⁶, de l'adoption récemment. Elle a également été utilisée à propos des lois sur la bioéthique dont la conception a été précédée de sondages et de plusieurs colloques sur le sujet⁶⁷.

La technique des enquêtes préalables semble bien ancrée dans le processus de production des lois relatives à la famille. En droit pénal, son utilisation semble plus rare, ou du moins, moins connue. Dans une certaine mesure, elle a été expérimentée lors du projet de création d'un deuxième degré de juridiction en matière criminelle. En effet, les services du ministère de la Justice ont réalisé une étude d'impact de la réforme projetée ; ils ont effectué des enquêtes exhaustives dans les cours d'appel afin de connaître la position des magistrats sur la question⁶⁸.

Les pouvoirs publics recourent aussi à des procédés de simulation. Celle-ci constitue une expérimentation juridique fictive qui précède l'adoption de la loi⁶⁹. Il s'agit de "*mesurer l'effet prévisible d'une législation, soit par le recours à des indicateurs chiffrés, comme en matière de fiscalité, soit par un travail sur les comportements*". Le premier de ces procédés a été utilisé notamment en matière fiscale⁷⁰. Le second semble avoir accompagné l'adoption du port obligatoire de la ceinture de sécurité dans les années 1970.

Toujours est-il que, selon Chevallier, de telles techniques se sont largement développées en France. À tel point que "*la simulation est devenue une sorte d'exercice obligé dans le domaine de la législation fiscale*"⁷¹. Et, pourtant, les outils de simulation sont contestables,

⁶⁶ Carbonnier, 1994 ; Cf. aussi Commaille, 1994.

⁶⁷ Cf. Memmi, 1989.

⁶⁸ Cf. les débats parlementaires, Assemblée Nationale, 2^{ème} séance du 21 janvier 1997, p. 256 ss.

⁶⁹ Chevallier, 1993, p. 120.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.* ; sur la simulation, cf. De Laubadère, 1979.

notamment parce qu'ils ne s'appuient pas sur le raisonnement économique⁷². De plus, l'adéquation des modèles à la réalité n'est jamais parfaite⁷³.

L'étude d'impact est une procédure importée du droit administratif.

II – L'étude d'impact, une technique de droit administratif

L'étude d'impact a été d'abord consacrée en droit de l'environnement, ensuite en droit des transports.

A) *L'étude d'impact, une technique consacrée en droit de l'environnement*

S'inspirant d'un modèle instauré aux États-Unis en 1969, la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature introduit la technique de l'étude d'impact⁷⁴. C'est une étude préalable à la réalisation d'aménagements publics ou privés susceptibles d'être préjudiciables à l'environnement⁷⁵. La loi la rend obligatoire pour les travaux, ouvrages et aménagements qui ont une incidence importante sur l'environnement, soit en raison de leur nature, soit de leurs caractéristiques qui dépassent un certain seuil technique ou un certain coût financier. Pour les ouvrages et travaux plus modestes, la loi organise une procédure simplifiée : la notice d'impact. Néanmoins, à peu près 5 000 études d'impact sont réalisées annuellement, deux tiers pour des travaux privés, un tiers pour des travaux de l'État ou des collectivités locales⁷⁶.

L'étude d'impact constitue une procédure d'enquête sociale et scientifique⁷⁷. En effet, elle comporte une étude détaillée du site dans sa globalité, des modifications que la réalisation des projets lui paraît subir, des mesures pour réduire ou compenser les conséquences dommageables pour l'environnement ainsi que l'estimation des coûts correspondants. Sa réalisation incombe au maître d'ouvrage. Elle est rendue publique, et, éventuellement, est incluse dans le dossier d'enquête publique.

C'est donc une expertise scientifique qui sert de support aux décisions d'aménagement afin de concilier les différents intérêts en présence⁷⁸.

La procédure a été actualisée le 5 mars 1993. Le champ d'application de l'étude d'impact est élargi notamment aux équipements sportifs et centres commerciaux. Le contenu est renforcé en matière de patrimoine culturel et de sécurité publique. Il donne un droit d'auto-saisine au ministre de l'Environnement qui gèle pendant trente jours toute procédure

⁷² Kessler, 1998.

⁷³ Bergel, 1994.

⁷⁴ Braconnier, 1998, p. 819 ; Lascoumes, 1994, p. 108.

⁷⁵ Définition donnée par le *dictionnaire de l'aménagement du territoire et du développement local*, 1997.

⁷⁶ Lascoumes, 1994, p. 108.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ *Ibid.*

d'autorisation. Le relèvement du plancher d'exigence d'une étude d'impact est passé de 6 MF à 12 MF⁷⁹.

Comme le constate Lascoumes, "*l'écologie a promu des procédures de décision, telles l'étude d'impact et l'enquête publique, dans lesquelles les avis d'experts l'emportent sur la confrontation démocratique des intérêts. Les études d'impact sont menées par les services départementaux et régionaux de l'industrie. Elles consistent en une évaluation probabiliste des risques, en un calcul des coûts comparés et des technologies alternatives. Il s'agit souvent de montrer que les choix de l'adversaire ne sont ni rationnels ni justifiés du point de vue scientifique*"⁸⁰.

L'écologie n'est pas le seul champ d'utilisation de l'étude d'impact. La procédure a été ensuite intégrée au processus de décision en droit des transports.

B) L'évaluation a priori en matière de transports

En matière de transports, la loi n'emploie pas le terme d'étude d'impact mais celui d'*évaluation a priori*. Celle-ci a la même finalité que l'étude d'impact : éclairer la décision et le débat public.

La loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs pose le principe d'une évaluation *a priori* et *a posteriori* systématique pour les projets d'infrastructures de transport importants (canaux, infrastructures ferroviaires, autoroutières, etc.). Le seuil financier est fixé à 500 MF. Un décret d'application de cette loi précise que l'évaluation *a priori* doit être réalisée au moins six mois avant la prise de décision, et le bilan entre deux et cinq ans après la mise en service des infrastructures. Un service du ministère des Transports, l'observatoire économique et statistique des transports, procède à ces évaluations⁸¹.

Les évaluations *a priori* donnent lieu à des études importantes, sans doute en raison du caractère irréversible de la construction des infrastructures de transport. Elles sont réalisées sur la base de critères essentiellement techniques et économiques : coût économique du projet, incidence du projet sur les infrastructures existantes, impact de l'infrastructure sur la zone géographique concernée, impact énergétique, aménagement des espaces urbain et rural, etc.⁸².

Le dossier d'évaluation *a priori* est inséré dans celui qui est soumis à enquête publique. Il est porté à la connaissance du public, comme d'ailleurs le bilan d'application. En pratique, ce dernier est rarement réalisé et, lorsqu'il l'est, "*il se réduit souvent à un constat d'évolution du trafic et de rentabilité économique*"⁸³.

Conçue comme une aide à la décision, l'étude d'impact est devenue un instrument de rationalisation du droit.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ Lascoumes, 1994, p. 301.

⁸¹ Conseil scientifique de l'évaluation, 1992, p. 117.

⁸² Conseil scientifique de l'évaluation, 1992, p. 118.

⁸³ Conseil scientifique de l'évaluation, 1992, pp. 120 et 118.

III – L'étude d'impact, un instrument de rationalisation du droit

Pour endiguer l'inflation normative, le gouvernement a décidé, depuis 1995, d'assortir d'une étude d'impact les projets de loi et de décret en Conseil d'État⁸⁴, et depuis 1998 les projets d'ordonnance⁸⁵. L'étude d'impact ne concerne donc pas les propositions de loi, la plupart des décrets, les arrêtés et circulaires.

L'étude d'impact est un document annexé à un projet de texte, distinct de l'exposé des motifs, comportant une analyse précise des avantages attendus et des multiples incidences du texte⁸⁶. Son introduction dans le processus législatif s'inscrit dans une évolution commune à de nombreux pays puisqu'en 1995, une recommandation de l'OCDE incitait les États à systématiser les recours aux analyses d'impact de la réglementation.

A) *Les objectifs de l'étude d'impact*

Cette étude a pour objet d'examiner *a priori* les conséquences des textes envisagés "sur la société et l'économie à court, moyen et long terme". Il s'agit "notamment d'évaluer les conséquences positives et négatives des textes pour les personnes physiques et morales et d'en dégager les améliorations attendues en termes de bien-être social"⁸⁷. Il s'agit aussi d'analyser les effets macro-économiques et micro-économiques des dispositions projetées ainsi que leurs conséquences budgétaires.

À cette fin, la circulaire du 21 novembre 1995 qui introduit l'étude d'impact dans le processus législatif définit sept rubriques⁸⁸ dont celle des avantages attendus de l'adoption d'un texte. Dans cette perspective, une analyse préalable de l'état du droit et des pratiques existantes doit montrer que "*les objectifs visés ne peuvent pas être atteints par d'autres voies que l'édition de nouvelles normes juridiques*"⁸⁹. Il faut démontrer que "*la réforme envisagée contribue à la clarification et à la simplification des règles applicables et, par là, à une meilleure sécurité publique*" ou bien qu'il est nécessaire d'introduire un surcroît de complexité dans l'ordonnement juridique⁹⁰.

En outre, la création de nouvelles sanctions pénales doit être justifiée. Aussi convient-il de prouver que "*l'effectivité des nouvelles règles ne peut être obtenue par d'autres moyens, tels que la mise en œuvre de la responsabilité pécuniaire, de sanctions civiles, disciplinaires ou administratives ou de mesures incitatives. Le quantum de la peine maximale prévue par le*

⁸⁴ Il existe deux catégories de décrets : les décrets en Conseil d'État qui sont des actes réglementaires adoptés après avoir été soumis pour avis au Conseil d'État et les décrets simples édictés par un ou plusieurs ministères. L'élaboration de ces derniers ne nécessite pas d'étude d'impact. Le Premier Ministre est cependant favorable à la généralisation de la procédure aux décrets simples, arrêtés réglementaires, projets d'accords internationaux ou d'actes communautaires (Braconnier, 1998, p. 828).

⁸⁵ Circulaire du 26 janvier 1998.

⁸⁶ Circulaire du 21 novembre 1995 ; ENA, 1999, p. 1007.

⁸⁷ Circulaire du 26 janvier 1998.

⁸⁸ Ces rubriques sont : avantages attendus, impact sur l'emploi, impact sur d'autres intérêts généraux, incidences financières, impact en termes de formalités administratives sur les entreprises et les particuliers, conséquences en termes de complexité de l'ordonnement juridique, incidences indirectes et involontaires.

⁸⁹ Circulaire du 21 novembre 1995.

⁹⁰ *Ibid.*

*texte devra être justifié par référence à des infractions comparables prévues par le code pénal*⁹¹.

L'étude d'impact est l'objet d'une fiche annexée à l'exposé des motifs des projets de loi et aux rapports de présentation des décrets réglementaires en Conseil d'État. Elle est réalisée avant la rédaction des textes et accompagne ceux-ci tout au long de leur procédure d'adoption. Son absence entraîne, en principe, l'ajournement de l'examen du texte par les instances associées à son élaboration (ministères, Conseil d'État, Parlement, etc.). La circulaire du 21 novembre 1995 précise toutefois qu'il est possible de réaliser "*une étude d'impact simplifiée en cas d'urgence*".

La fiche d'impact qui comporte un bilan coût-avantages et un dispositif de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre du projet de loi ou de décret en Conseil d'État est réalisée par les services centraux du ministère auteur du texte. Ces services doivent "*utiliser l'ensemble des ressources internes de leur administration en termes d'expertise juridique, administrative et budgétaire*". Ils doivent aussi coopérer avec "*leurs services d'inspection, de contrôle, de prospective et d'évaluation*". En outre, "*l'association des services territoriaux opérationnels le plus souvent chargés de la mise en œuvre des textes constitue une impérieuse nécessité*"⁹².

L'étude d'impact doit faire "*apparaître la façon dont les destinataires principaux des mesures proposées ont été associés (en réalisant par exemple des enquêtes qualitatives, même par petits échantillons)*"⁹³.

B) Portée de l'étude d'impact

La pratique des études d'impact n'est pas systématique. En matière pénale, il semblerait que seul le projet de loi réformant la cour d'assises ait été accompagné d'une étude d'impact très précise et développée. L'ensemble des juridictions a été consulté. L'objectif était d'évaluer les moyens nécessaires à la mise en œuvre d'une telle réforme⁹⁴.

L'étude d'impact a été expérimentée un an, du 1^{er} janvier au 31 décembre 1996. En dépit d'un bilan assez négatif dressé par le Conseil d'État dans son rapport public de 1998⁹⁵, le gouvernement Jospin a décidé de pérenniser le dispositif, de l'améliorer et de le compléter.

La plupart du temps, les études préparées rapidement et tardivement se résument à une paraphrase de l'exposé des motifs du texte en question⁹⁶. De plus, elles sont réalisées par les bureaux du ministère auteur du projet de loi ou de décret en Conseil d'État : elles obéissent plus à un souci de légitimité que d'évaluation prospective des mesures envisagées. C'est pourquoi, elles ne contiennent pas d'analyse critique et, par la même, ne proposent aucune solution alternative. Leur caractère politique les rend contestables. Ainsi, les députés ont pu

⁹¹ *Ibid.*

⁹² Circulaire du 26 janvier 1998.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ Cf. Assemblée Nationale, débats parlementaires, 2^{ème} séance du 21 janvier 1997, p. 256 ss.

⁹⁵ Conseil d'État, 1999.

⁹⁶ *Ibid.*

remettre en cause l'évaluation du projet de réforme de la cour d'assises⁹⁷. Le Parlement est donc libre de contester le contenu des études d'impact⁹⁸.

Les contre-expertises effectuées émanent de la direction du budget du ministère des Finances. Elles s'inscrivent dans une optique budgétaire et financière⁹⁹. On retrouve là les conclusions dégagées par Lascoumes dans le domaine de l'environnement : "*les experts construisent leur évaluation, non pas dans les termes de leur compétence scientifique, mais à partir des catégories et des besoins de leurs commanditaires, ce qui rend extrêmement difficile l'expression des contre-pouvoirs et contre-expertises*"¹⁰⁰.

Pour toutes ces raisons, la pratique des études d'impact n'a pas produit les effets escomptés : aider à la prise de décision en éclairant les pouvoirs exécutif et législatif sur les enjeux et conséquences des projets de loi et de décret en Conseil d'État¹⁰¹.

⁹⁷ Assemblée Nationale, débats parlementaires, *Journal Officiel*, 21 janvier 1997 ; Braconnier, 1998, p. 830.

⁹⁸ Braconnier, 1998, p. 830.

⁹⁹ ENA, 1999, p. 984.

¹⁰⁰ Lascoumes, 1994, p. 308.

¹⁰¹ Cf. les rapports annuels du Conseil d'État, notamment celui de 1998.

CONCLUSION

L'étude d'impact n'est pas encore vraiment entrée dans les mœurs législatives. Pourtant, les parlementaires, les professionnels du droit et le gouvernement sont favorables à son utilisation. Les chercheurs considèrent que celle-ci ne doit pas être systématique car c'est une procédure lourde. Beaucoup estiment aussi qu'elle doit être réalisée par des instances extérieures aux ministères auteurs des projets de loi ou de décret.

Le ministère de la Justice procède, lorsqu'il prépare des projets de loi, à une réflexion systématique sur les outils alternatifs et tente d'instituer une étude d'impact¹⁰².

Celle-ci pourrait fort bien comporter une évaluation du risque pénal puisque actuellement elle doit contenir une analyse anticipative des différents effets des lois, dont ceux juridiques. Mais le ministère de la Justice ne détient plus le monopole de la production des lois pénales. Il ne disposerait donc pas de la maîtrise de la procédure d'évaluation du risque. Pour cette raison, il peut être préférable de continuer à légaliser des procédures éprouvées empiriquement. C'est un moyen pour la Chancellerie de conserver l'impulsion législative.

L'évaluation du risque pénal dans le processus législatif constituerait aussi un outil de rationalisation du droit. Elle est alors indissociable d'une problématique en termes de dépenalisation. Car une faible proportion d'incriminations – notamment l'abus de bien social et le recel de ce délit – est utilisée pour traiter des affaires de délinquance économique et financière¹⁰³.

La réflexion sur les outils alternatifs se traduit, en matière de criminalité organisée, par le souci des pouvoirs publics de promouvoir des sanctions adaptées à cette forme de délinquance. D'où l'accent mis sur la confiscation et la saisie, souvent présentées comme des mesures décisives de lutte contre la criminalité organisée. Leur consécration législative montre un glissement des cibles de la sanction pénale. Ces mesures frappent les biens et non les personnes comme la plupart des peines (emprisonnement, suspensions de droits, interdictions diverses...). Se pose alors la question du statut de la sanction pénale.

¹⁰² Conclusions du séminaire européen de la mission de recherche "Droit et Justice" sur *la délinquance économique et financière comme criminalité organisée. Actions nationales et internationales*, Paris, 25-26 novembre 1999 (non publié).

¹⁰³ Séminaire européen de la mission de recherche "Droit et Justice" sur *la délinquance économique et financière comme criminalité organisée. Actions nationales et internationales*, Paris, 25-26 novembre 1999 (non publié).

BIBLIOGRAPHIE

- An., La loi n° 70-1320 du 31 décembre 1970 sur la lutte contre la toxicomanie, *La semaine juridique*, 1971, 1, p. 2404.
- ANTONA (J.P.), COLIN (P.), LENGART (F.), *La prévention du risque pénal en droit des affaires*, Paris, Dalloz, 1997.
- AUBY (J.B.), DURAN (P.), Droit et expertise : la délicate gestion du risque juridique, in BALME (R.), FAURE (A.), MABILEAU (A.), (Dir.), *Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe*, Grenoble, CERAT, 1998, pp. 385-401.
- AUBY (J.F.), MORAUD (J.C.), *La prévention du risque pénal et financier en gestion locale*, Paris, Dalloz, 1998.
- BARRÉ (M.D.), TOURNIER (P.), LECONTE (B.), *Le travail d'intérêt général : analyse statistique des pratiques*, Paris, CESDIP, Collection Études et Données Pénales, n° 50, 1986.
- BELLOUBET-FRIER (N.), TIMSIT (G.), L'administration transfigurée : un nouveau modèle d'administration ?, *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 1993, 4, pp. 624-667.
- BERGEL (J.L.), Appréciation méthodologique sur l'évaluation législative, *Revue de la Recherche Juridique*, PUAM, 1994, 4, pp. 1167-1174.
- BIGNON (J.), SAUVADET (F.), *L'insoutenable application de la loi*, Assemblée Nationale, rapport n° 2172, 1995.
- BRACONNIER (S.), La technique de l'étude d'impact et le renouveau de l'action publique, *Revue de Droit Public*, 1998, 3, pp. 817-842.
- BRAUD (C.), L'évaluation des lois et des politiques publiques, *Les Petites Affiches*, 1996, 95, pp. 7-12.
- CARBONNIER (J.), *Sociologie juridique*, Paris, PUF, Collection Quadrige, 1994.
- CARBONNIER (J.), *Droit et passion du droit sous la V^{ème} République*, Paris, Flammarion, 1996.
- CHEVALLIER (J.), Les lois expérimentales. Le cas français, in MORAND (C.A.), (Dir.), *Évaluation législative et lois expérimentales*, Aix-en-Provence, PUAM, 1993, pp. 119-152.
- CHEVALLIER (J.), *Science administrative*, Paris, PUF, Collection Thémis, 1994a (2^{ème} édition).
- CHEVALLIER (J.), Rapport introductif, *Revue de la Recherche Juridique*, 1994b, 4, pp. 1081-1096.
- CIMAMONTI (S.), Les dix ans du travail d'intérêt général. Brèves observations sur une nouvelle forme d'évaluation législative : la "commémoration évaluative", *Revue de la Recherche Juridique*, 1994, 4, pp. 1283-1294.

- CIRBA (L.), *Le TIG : peine et société. Étude documentaire*, Paris, ministère de la Justice, 1994.
- Coll., *La science de la législation*, Travaux du Centre de philosophie du droit, Université de Paris II, Paris, PUF, 1988.
- COMMAILLE (J.), *L'esprit sociologique des lois. Essai de sociologie politique du droit*, Paris, PUF, 1994.
- CONSEIL D'ÉTAT, *Rapport public 1998*, Paris, La Documentation Française, 1999.
- CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, L'évaluation des politiques publiques, *Journal Officiel*, 4 janvier 1991, pp. 3-70.
- CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'ÉVALUATION, *L'évaluation de l'expertise à la responsabilité*, Paris, La Documentation Française, 1992.
- CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'ÉVALUATION, *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Documentation Française, 1996.
- CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'ÉVALUATION, *L'évaluation en développement 1996. Rapport annuel sur l'évolution des pratiques d'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Documentation Française, 1997.
- CUBERTAFOND (B.), *La création du droit*, Paris, Ellipses, Collection Le droit en questions, 1999.
- CURAPP, *Les usages sociaux du droit*, Amiens, PUF, 1989.
- CURAPP, *L'évaluation dans l'administration*, Amiens, PUF, 1993.
- CURAPP, *La gouvernabilité*, Amiens, PUF, 1996.
- De LAUBADÈRE (A.), Une nouvelle méthode législative : la simulation, *Actualité Juridique, Droit Administratif*, 1979, p. 33.
- DELCAMP (A.), BERGEL (J.L.), DUPAS (A.), *Contrôle parlementaire et évaluation*, Paris, La Documentation Française, 1995.
- DELMAS-MARTY (M.), La création des lois et leur réception par la société, *Annales Internationales de Criminologie*, 1985, 25, pp. 83-102.
- DELMAS-MARTY (M.), *Le flou du droit*, Paris, PUF, 1986.
- Dictionnaire de l'aménagement du territoire et du développement local*, Paris, La Maison du Dictionnaire, 1997.
- DURAN (P.), MONNIER (E.), Le développement de l'évaluation en France : nécessités techniques et exigences politiques, *Revue Française de Science Politique*, 1992, 42, 2, pp. 235-262.
- DURAN (P.), Les ambiguïtés politiques de l'évaluation, *Pouvoirs*, 1993, 67, pp. 137-149.
- DURAN (P.), *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, Collection Droit et Société, Série politique, 1999.
- ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION, *La réforme de l'État*, Paris, La Documentation Française, 1999, Tome 2.
- ENGUÉLÉGUÉLÉ (S.), *Les politiques pénales*, Paris, l'Harmattan, 1998.

- GIOVACCHINI (L.), La corruption. Techniques préventives et aide à la détection, in Noir, gris, blanc, Les contrastes de la criminalité économique, *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 1999, 36 (numéro spécial), pp. 91-107.
- GODEFROY (Th.), KLETZLEN (A.), *Blanchiment et confiscation. La situation française vue à travers l'analyse de dossiers*, Guyancourt, CESDIP, Collection Études et Données Pénales, 2000, n° 83.
- JEAMMAUD (A.), SERVERIN (É.), Évaluer le droit, *Recueil Dalloz*, 1992, pp. 264-268.
- KESSLER (M.C.), (Dir.), *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, l'Harmattan, 1998.
- KENSEY (A.), *Le TIG. la mesure d'une peine*, Paris, ministère de la Justice, 1994.
- KLETZLEN (A.), *Le code de la route : pourquoi ? (Une étude de sociologie législative)*, Thèse de doctorat en droit, Sceaux, Université de Paris-Sud, 1993.
- KLETZLEN (A.), *L'automobile et la loi. Comment est né le code de la route ?*, Paris, l'Harmattan, 2000.
- LASCOUMES (P.), Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques, *L'Année Sociologique*, 1990, 40, p. 43-71.
- LASCOUMES (P.), *L'éco-pouvoir*, Paris, La Découverte, 1994.
- LASCOUMES (P.), Pratiques et modèles de l'évaluation, in KESSLER (M.C.), (Dir.), *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, l'Harmattan, 1998, pp. 23-33.
- LASCOUMES (P.), SETBON (M.), *L'évaluation pluraliste des politiques publiques, enjeux, pratiques produites*, Paris, GAPP-CNRS, 1996.
- LECLERC (M.), (Dir.), *La criminalité organisée*, Paris, La Documentation Française, 1996.
- LOISEAU (F.), Apports et limites de l'évaluation démocratique des politiques publiques comme outil de gouvernabilité, in CURAPP, *La gouvernabilité*, Amiens, PUF, 1996, pp. 314-324.
- MADER (L.), *L'évaluation législative. Pour une analyse empirique des effets de la législation*, Lausanne, Payot, 1985.
- MAURY (E.), Le Parlement français face au défi de l'évaluation des politiques publiques ou Gulliver enchaîné, in KESSLER (M.C.), (Dir.), *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, l'Harmattan, 1998, pp. 41-61.
- MEMMI (D.), "Demande de droit" ou "vide juridique" ? Les juristes aux prises avec la construction de leur propre légitimité, in CURAPP, *Les usages sociaux du droit*, Amiens, PUF, 1989, pp. 13-32.
- MORAND (C.A.), L'obligation d'évaluer les effets des lois, in MORAND (C.A.), (Dir.), *Évaluation législative et lois expérimentales*, Aix-en-Provence, PUAM, 1993a, p. 79-91.
- MORAND (C.A.), (Dir.), *Évaluation législative et lois expérimentales*, Aix-en-Provence, PUAM, 1993b.
- MORAND (C.A.), L'évaluation législative ou l'irrésistible ascension d'un quatrième pouvoir, in DELCAMP (A.), BERGEL (J.L.), DUPAS (A.), (Dir.), *Contrôle parlementaire et évaluation*, Paris, La Documentation Française, 1995 et *Revue de la Recherche Juridique*, Aix-en-Provence, PUAM, 1994, 4, pp. 1142-1161.

- MORAND (C.A.), *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, Paris, LGDJ, Collection Droit et Société, 1998.
- MORAND (C.A.), (Dir.), *Légistique formelle et matérielle*, Aix-en-Provence, PUAM, 1999.
- MULLER (P.), *Les politiques publiques*, Paris, PUF, Collection Que sais-je ?, 1998.
- Noir, gris, blanc, Les contrastes de la criminalité économique, *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 1999, 36 (numéro spécial), pp. 91-107.
- QUELOZ (N.), A-t-on encore des raisons de distinguer criminalités économique et organisée ?, in Noir, gris, blanc, Les contrastes de la criminalité économique, *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 1999, 36 (numéro spécial), pp. 21-39.
- Réflexion préparatoire à la réforme de l'État, *Revue politique et parlementaire*, 1996 (dossier), pp. 46-54.
- ROBERT (M.), La justice pénale et les contentieux de masse, *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 1996, 23, pp. 68-85.
- ROUBAN (L.), *La fin des technocrates*, Paris, La Bibliothèque du Citoyen, 1998.
- RANGEON (F.), La notion d'évaluation, in CURAPP, *L'évaluation dans l'administration*, Amiens, PUF, 1993, pp. 12-33.
- SAVONA (E.U.), La régulation du marché criminel, in LECLERC (M.), (Dir.), *La criminalité organisée*, Paris, La Documentation Française, 1996, pp. 263-276.
- VIANDIER (A.), LEBEAU (D.), ROBERT (J.H.), VIEUX (S.H.), *Étude de génétique législative*, Paris, ministère de la Justice, 1988.

TEXTES

- Circulaire du 21 novembre 1995 (NOR : PRMX9501182C) relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'État, *Journal Officiel*, 1^{er} décembre 1995, p. 17566.
- Circulaire du 30 janvier 1997 (NOR : PRMX9701883C) relative aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au *Journal Officiel* et à la mise en œuvre de procédures particulières incombant au Premier Ministre, *Journal Officiel*, 1^{er} février 1997, p. 1720.
- Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'État, *Journal Officiel*, 6 février 1998, in JCP, 4 mars 1998, III, p. 20034.

LISTE DES *ÉTUDES ET DONNÉES PÉNALES*

- 1 – ROBERT (Ph.), *Vagabondage et mendicité, schéma de base*, Paris, SEPC, 1968, épuisé.
- 2 – ROBERT (Ph.), SAUDINOS (D.), *La médecine légale en France*, Paris, SEPC, 1968, épuisé.
- 3 – ROBERT (Ph.), *La réforme de la justice criminelle*, Paris, SEPC, 1969, épuisé.
- 4 – ROBERT (Ph.), *L'emprisonnement dans le système français de justice pénale*, Paris, SEPC, 1972, épuisé.
- 5 – ROBERT (Ph.), *Recherche criminologique et réforme du code pénal*, Note n° 1, Paris, SEPC, 1972, épuisé.
- 6 – ROBERT (Ph.), GABET-SABATIER (C.), *Le statut des jeunes adultes délinquants*, Paris, SEPC, 1972, épuisé.
- 7 – ROBERT (Ph.), FAUGERON (C.), KELLENS (G.), *Les attitudes des juges à propos des prises de décision*, (pré-recherche exploratoire), Paris, SEPC, 1972, épuisé.
- 8 – ROBERT (Ph.), *L'avenir en milieu ouvert*, Paris, SEPC, 1972, épuisé.
- 9 – FAUGERON (C.), *Recherche criminologique et casier judiciaire*, Paris, SEPC, 1973, épuisé.
- 10 – LASCOUMES (P.), *Langage et justice*, Paris, SEPC, 1973, épuisé.
- 11 – FAUGERON (C.), *Note sur la diversification des sentences*, Paris, SEPC, 1973, épuisé.
- 12 – ROBERT (Ph.), *Note de politique criminelle*, Paris, SEPC, 1973, épuisé.
- 13 – LAMBERT (Th.), AUBUSSON de CAVARLAY (B.), ROBERT (Ph.), *La justice pénale et sa "clientèle", quelques données statistiques succinctes*, Paris, SEPC, 1974, épuisé.
- 14 – ROBERT (Ph.), LASCOUMES (P.), *La crise de la justice pénale et sa réforme*, Paris, SEPC, 1974, épuisé.
- 15 – AUBUSSON de CAVARLAY (B.), *La prévision de l'évolution des condamnations à partir des différences géographiques*, Paris, SEPC, 1975, épuisé.
- 16 – GODEFROY (Th.), *Le coût du crime en France*, Paris, SEPC, 1975, épuisé.
- 17 – GODEFROY (Th.), *Alcoolisme et coût du crime*, Paris, SEPC, 1975, épuisé.
- 18 – WEINBERGER (J.C.), *La perception de la gravité relative à des infractions dans la population française*, Paris, SEPC, 1975, épuisé.
- 19 – FAUGERON (C.), *L'image de la justice pénale dans la société*, Paris, SEPC, 1975, épuisé.
- 20 – ROBERT (Ph.), MOREAU (G.), *La presse française et la justice pénale*, Paris, SEPC, 1975, épuisé.
- 21 – FAUGERON (C.), *Les femmes, les infractions, la justice pénale : une analyse d'attitudes*, Paris, SEPC, 1975, épuisé.

- 22 – LASCOUMES (P.), MOREAU (G.), *L'image de la justice pénale dans la presse*, Paris, SEPC, 1975, épuisé.
- 23 – GODEFROY (Th.), *Une analyse programmatique du système de justice pénale dans un arrondissement judiciaire*, Paris, SEPC, 1975, épuisé.
- 24 – AUBUSSON de CAVARLAY (B.), LAMBERT (Th.), *Condamnations, âges et catégories socio-professionnelles, analyse et prévision*, Paris, SEPC, 1975, épuisé.
- 25 – WEINBERGER (J.C.), *La perception de la gravité des infractions. Une étude des divergences dans la population française*, Paris, SEPC, 1975, épuisé.
- 26 – HURÉ (M.S.), AUBUSSON de CAVARLAY (B.), *Évolution des condamnations par nationalités et par professions*, Paris, SEPC, 1975, épuisé.
- 27 – GODEFROY (Th.), *Le coût du crime en France en 1972 et 1973*, Paris, SEPC, 1976, épuisé.
- 28 – WEINBERGER (J.C.), *La perception de la gravité des infractions. Une étude du consensus dans la population française*, Paris, SEPC, 1976, épuisé.
- 29 – LAMBERT (Th.), *Sélection et orientation des affaires pénales*, Paris, SEPC, 1977, épuisé.
- 30 – GODEFROY (Th.), *Le coût du crime en France en 1974 et 1975*, Paris, SEPC, 1977, épuisé.
- 31 – LAFFARGUE (B.), *L'image de la justice criminelle dans la société. Le système pénal vu par ses "clients"*, Paris, SEPC, 1977, épuisé.
- 32 – ROBERT (Ph.), *Mémoire présenté à la Commission de révision du code pénal* (document réservé), Paris, SEPC, 1977, épuisé.
- 33 – ROBERT (Ph.), *Mémoire sur l'état de la justice pénale* (document destiné et réservé au Comité national de prévention), Paris, SEPC, 1978, épuisé.
- 34 – ROBERT (Ph.), *Les tendances lourdes du système pénal* (document destiné et réservé à la Commission de pré-planification Justice-VIII^{ème} Plan), Paris, SEPC, 1978, épuisé.
- 35 – AUBUSSON de CAVARLAY (B.), *Note sur les condamnations par défaut*, Paris, SEPC, 1979, non publié.
- 36 – GODEFROY (Th.), LAFFARGUE (B.), *Le coût du crime en France en 1976-1977*, Paris, SEPC, 1980, épuisé.
- 37 – LAFFARGUE (B.), *La détention provisoire et le contrôle judiciaire au cours de ces dix dernières années*, Paris, SEPC, 1980, non publié.
- 38 – LASCOUMES (P.), MOREAU-CAPDEVIELLE (G.), *Délinquance d'affaires et justice pénale*, Paris, SEPC, 1980, épuisé.
- 39 – GODEFROY (Th.), HURÉ (M.S.), LAFFARGUE (B.), *Statistiques sur les morts violentes*, Paris, SEPC, 1981, épuisé.
- 40 – GODEFROY (Th.), LAFFARGUE (B.), *Le droit de grâce et la justice pénale*, Paris, SEPC, 1981.
- 41 – FAUGERON (C.), *Femmes victimes, femmes délinquantes. État des données*, Paris, SEPC, 1981.
- 42 – LÉVY (R.), ZAUBERMAN (R.), *La pratique du sursis en France depuis 1960. Données juridiques et approche statistique*, Paris, SEPC, 1982, épuisé.

- 43 – GORTAIS (J.), PÉREZ-DIAZ (C.), *Stupéfiants et justice pénale ; enquête pour l'année 1981*, Paris, SEPC, 1983.
- 44 – GORTAIS (J.), *La médecine légale en France*, Paris, SEPC, 1983.
- 45 – LOMBARD (F.), *Les systèmes d'indemnisation des victimes d'actes de violence*, Paris, SEPC, 1983.
- 46 – TOURNIER (P.), *La population carcérale. Dimension, structure et mouvements*, Paris, CESDIP, 1984, épuisé.
- 47 – GODEFROY (Th.), LAFFARGUE (B.), *Les coûts du crime en France. Données 1980, 1981 et 1982*, Paris, CESDIP, 1984.
- 48 – LÉVY (R.), *Du flagrant délit à la comparution immédiate : la procédure d'urgence d'après les statistiques judiciaires (1977-1984)*, Paris, CESDIP, 1985.
- 49 – TOURNIER (P.), LECONTE (B.), MEURS (D.), *L'érosion des peines : analyse de la cohorte des condamnés à une peine de trois ans et plus, libérés en 1982*, Paris, CESDIP, 1985.
- 50 – BARRÉ (M.D.), TOURNIER (P.), Coll. LECONTE (B.), *Le travail d'intérêt général. Analyse statistique des pratiques*, Paris, CESDIP, 1986, épuisé.
- 51 – LÉVY (R.), PÉREZ-DIAZ (C.), ROBERT (Ph.), ZAUBERMAN (R.), *Profils sociaux de victimes d'infractions ; premiers résultats d'une enquête nationale*, Paris, CESDIP, 1986, épuisé.
- 52 – HERTRICH (V.), FAUGERON (C.), *Les élèves-surveillants de 1969 à 1985, données statistiques*, Paris, CESDIP, 1987.
- 53 – GODEFROY (Th.), LAFFARGUE (B.), *Justice pénale et contentieux du travail*, Paris, CESDIP, 1987.
- 54 – OCQUETEAU (F.), PÉREZ-DIAZ (C.), *L'évolution des attitudes des Français sur la justice pénale (rapport intérimaire)*, Paris, CESDIP, 1988.
- 55 – BARRÉ (M.D.), *Fréquence du recours à des peines privatives de liberté dans les pays du Conseil de l'Europe*, Paris, CESDIP, 1988, épuisé.
- 56 – TOURNIER (P.), *Réflexion méthodologique sur l'évaluation de la récidive*, Paris, CESDIP, 1988, épuisé.
- 57 – FAUGERON (C.), Le BOULAIRE (J.M.), *La création du service social des prisons et l'évolution de la réforme pénitentiaire en France de 1945 à 1958*, Paris, CESDIP, 1988.
- 58 – CHEVALIER (G.), *Consensus et clientèles : les politiques socio-préventives locales en 1985 et 1986*, Paris, CESDIP, 1989.
- 59 – GODEFROY (Th.), LAFFARGUE (B.), *Les coûts du crime en France. Données 1984, 1985, 1986, 1987*, Paris, CESDIP, 1989.
- 60 – SEYLER (M.), *L'isolement en prison. L'un et le multiple*, Paris, CESDIP, 1990.
- 61 – FAUGERON (C.), Le BOULAIRE (J.M.), *Prisons et peines de prison : éléments de construction d'une théorie*, Paris, CESDIP, 1991.
- 62 – TOURNIER (P.), *La détention des mineurs : observation suivie d'une cohorte d'entrants*, Paris, CESDIP, 1991, épuisé.
- 63 – MACIOSZEK (J.), TOURNIER (P.), *Base de données "SEPT", représentations graphiques*, Paris, CESDIP, 1991, épuisé.

- 64 – TOURNIER (P.), *Démographie des prisons françaises ; toujours plus ?*, Paris, CESDIP, 1992, épuisé.
- 65 – FAUGERON (C.), Le BOULAIRE (J.M.), *Quelques remarques à propos de la récidive*, Paris, CESDIP, 1992.
- 66 – GODEFROY (Th.), LAFFARGUE (B.), *Les coûts du crime en France, les dépenses de sécurité. Données pour 1988 à 1991*, Paris, CESDIP, 1993.
- 67 – TOURNIER (P.), *Jeunes en prison. Données statistiques sur la détention des moins de 21 ans, en France métropolitaine*, Paris, CESDIP, 1993, épuisé.
- 68 – LOMBARD (F.), GODEFROY (Th.), LAFFARGUE (B.), *Les "coûts du crime", prévention et répression, une approche locale*, Paris, CESDIP, 1993.
- 69 – KENSEY (A.), TOURNIER (P.), *Libération sans retour ? Devenir judiciaire d'une cohorte de sortants de prisons condamnés à une peine à temps de 3 ans ou plus*, Paris, CESDIP, 1994, épuisé.
- 70 – BARRÉ (M.D.), coll. FROMENT (B.), AUBUSSON de CAVARLAY (B.), *Toxicomanie et délinquance, du bon usage de l'usager de produit illicite*, Paris, CESDIP, 1994, épuisé.
- 71 – GODEFROY (Th.), LAFFARGUE (B.), *Les coûts du crime en France. Estimation monétaire des criminalités données pour 1988 à 1991*, Paris, CESDIP, 1995.
- 72 – AUBUSSON de CAVARLAY (B.), HURÉ (M.S.), avec la collaboration de AILLET (V.), BARRÉ (M.D.), *Arrestations, classements, défètements, jugements, suivi d'une cohorte d'affaires pénales de la police à la justice*, Guyancourt, CESDIP, 1995, épuisé.
- 73 – ALLAIN (E.), *Le référé-liberté, genèse et mise en œuvre de la loi du 24 août 1993*, Guyancourt, CESDIP, 1996, épuisé.
- 74 – SECONDI-NIX (M.), *Lutte contre le racisme et justice pénale. Rôle des associations*, Guyancourt, CESDIP, 1996.
- 75 – MARY (F.L.), *Femmes, délinquances et contrôle pénal, Analyse socio-démographique des statistiques administratives françaises*, Guyancourt, CESDIP, 1996.
- 76 – TOURNIER (P.), MARY (F.L.), PORTAS (C.), *Au delà de la libération. Observation suivie d'une cohorte d'entrants en prison*, Guyancourt, CESDIP, 1997.
- 77 – SIMMAT-DURAND (L.), CESONI (M.L.), KLETZLEN (A.), GOYAUX (N.), MARTINEAU (H.), *L'usager de stupéfiants entre répression et soins : la mise en œuvre de la loi de 1970*, Guyancourt, CESDIP, 1998 (2 volumes).
- 78 – PALLE (Ch.), GODEFROY (Th.), *Les dépenses de sécurité. 1992-1996*, Guyancourt, CESDIP, 1998.
- 79 – PALLE (Ch.), GODEFROY (Th.), *Coûts du crime. Une estimation monétaire des délinquances*, Guyancourt, CESDIP, 1998.
- 80 – SIMMAT-DURAND (L.), TOUTAIN (S.), *Les obligations de soins aux toxicomanes dans le cadre du sursis probatoire*, Guyancourt, CESDIP, 1999.
- 81 – LAGRANGE (H.), PERETTI (P.), POTTIER (M.L.), ROBERT (Ph.), ZAUBERMAN (R.), *Une enquête sur les risques urbains. Étude de préfiguration*, Guyancourt, CESDIP, 2000.

82 – BARRÉ (M.D.), GODEFROY (Th.), CHAPOT (Ch.), *Le consommateur de produits illicites et l'enquête de police judiciaire. Étude exploratoire à partir des procédures de police judiciaire*, Guyancourt-Paris, CESDIP-OFDT, 2000.

83 – GODEFROY (Th.), KLETZLEN (A.), *Blanchiment et confiscation. La situation française vue à travers l'analyse de dossiers*, Guyancourt, CESDIP, 2000.

84 – KENSEY (A.), TOURNIER (P.), *Placement à l'étranger, semi-liberté, libération exceptionnelle... Des aménagements d'exception*, Guyancourt-Paris, CESDIP-Direction de l'Administration Pénitentiaire/PMJ1, 2000 (2 tomes).

85 – KLETZLEN (A.), *Évaluation du risque et prévention de la criminalité dans le processus législatif en France*, Guyancourt, CESDIP, 2000.

ISBN : 2-907370-48-0