

N° 377

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 juin 1993.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi relatif à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal,

Par M. Bernard LAURENT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Charles de Cuttoli, François Giacobbi, Germain Authié, Bernard Laurent, vice-présidents ; Charles Lederman, René-Georges Laurin, Raymond Bouvier, secrétaires ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Jacques Bérard, Pierre Biarnès, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Didier Borotra, Philippe de Bourgoing, Guy Cabanel, Jean Chamant, Marcel Charmant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Charles Jolibois, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pagès, Claude Pradille, Michel Rufin, Jean-Pierre Tizon, Alex Turk, Maurice Ulrich, André Vallet.

Voir le numéro :
Sénat : 368 (1992-1993)

Code pénal.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	3
I. LES CONDITIONS DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU NOUVEAU CODE PÉNAL	4
A. LES DIFFICULTÉS TECHNIQUES POSÉES PAR L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU NOUVEAU CODE PÉNAL	5
1. La nécessaire adaptation de l'informatique judiciaire	5
2. L'information des praticiens	6
B. LES DIFFICULTÉS SOULEVÉES PAR L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOI DU 4 JANVIER 1993 PORTANT RÉFORME DE LA PROCÉDURE PÉNALE ...	6
II. LA SUPPRESSION DES PEINES D'EMPRISONNEMENT CONTRAVENTIONNELLES	7
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS	8
TABLEAU COMPARATIF	11

Mesdames, Messieurs,

Après trois années d'un travail parlementaire intensif, précédé d'une longue préparation de la Chancellerie et marqué par plus de soixante-quinze heures de débats au sein de votre commission des Lois et par l'examen de près de 1 500 amendements, l'Assemblée nationale et le Sénat ont, dans les mêmes termes et à une large majorité, adopté les lois n°s 92-683 à 92-686 du 22 juillet 1992 relatives aux livres I à IV du nouveau code pénal consacrés au droit pénal général : principes généraux, répression des crimes et délits contre les personnes, contre les biens et contre la Nation, l'Etat et la paix publique.

Cet ample consensus a été le fruit d'une étroite coopération entre les deux assemblées qui a permis, après plus de dix-sept heures de discussion, aux commissions mixtes paritaires réunies sur chacun de ces textes de parvenir toutes à un accord.

La loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992, dite « loi d'adaptation », a, pour sa part, ouvert un livre V relatif au droit pénal spécial, et fixé au 1er septembre 1993 la date d'entrée en vigueur du nouveau code pénal. Les lois du 22 juillet avaient en effet prévu qu'une loi ultérieure déciderait de cette date.

Le présent projet n° 368 (1992-1993), adopté en Conseil des ministres le 16 juin 1993, a pour objectif de faire en sorte que cette entrée en vigueur s'effectue dans les meilleures conditions.

A cette fin, il se propose, au titre d'un article unique, d'en reporter la date au *1er mars 1994*.

Cependant, si, jusqu'à cette échéance, l'actuel code pénal demeurerait applicable, une exception serait prévue pour celles de ses

dispositions qui prévoient une peine d'emprisonnement en matière contraventionnelle, lesquelles seraient abrogées dès la date de publication de la loi.

I. LES CONDITIONS DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU NOUVEAU CODE PÉNAL

Les conditions de l'entrée en vigueur du nouveau code pénal ont, dès la discussion de ce nouveau code, attiré l'attention du Gouvernement et du Parlement.

En effet, la réforme se révélait dès l'abord une oeuvre législative et réglementaire d'une particulière importance puisque, pour s'en tenir aux dispositions des quatre lois précitées du 22 juillet 1992, les nouveaux livres comportaient au total plus de 1 200 articles auxquels se sont ajoutés les 373 articles de la loi du 16 décembre 1992.

Aussi cette dernière loi a-t-elle prévu une période destinée à permettre, d'une part, l'information des juridictions, d'autre part, la saisie informatique des incriminations définies par ces quatre lois, et ce dans les meilleures conditions.

Votre commission des Lois avait proposé qu'un délai suffisamment large soit prévu par la loi du 16 décembre 1992 précitée afin que l'entrée en vigueur du nouveau code puisse être préparée au mieux. A cet effet, elle vous avait demandé de fixer la prise d'effet du nouveau code au 1er janvier 1994, estimant qu'en tout état de cause la date du 1er mars prévue par le projet de loi initial se révélait, compte tenu de la nature et de l'ampleur de la réforme, prématurée. L'Assemblée nationale avait souhaité, pour sa part, s'en tenir à cette dernière date.

La commission mixte paritaire réunie sur la loi du 16 décembre 1992 avait en définitive prévu cette entrée en vigueur au 1er septembre 1993.

Néanmoins, deux séries de raisons apparaissent aujourd'hui appeler le report de cette entrée en vigueur : la saisie informatique des nouvelles incriminations se heurte à certaines difficultés techniques, cependant que, depuis la promulgation des lois du 22 juillet et du 16 décembre précitées, l'institution judiciaire s'est vue perturbée par la mise en oeuvre de la récente loi du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale.

A. LES DIFFICULTÉS TECHNIQUES POSÉES PAR L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU NOUVEAU CODE PÉNAL

1. La nécessaire adaptation de l'informatique judiciaire

Ainsi que rappelé plus haut, la mise en oeuvre du nouveau code pénal exige l'adaptation préalable de l'outil informatique dont disposent les juridictions. Or, cette adaptation ne paraît pas suffisamment avancée pour que l'entrée en vigueur du nouveau code pénal s'effectue dans les meilleures conditions.

Comme l'exposait votre rapporteur dans son rapport sur le projet de loi qui devait donner lieu à la loi du 16 décembre 1992, la réforme nécessite en effet une mise à jour de la table *NATINF* (nature d'infractions), laquelle recense l'ensemble des incriminations utilisées par les juridictions afin de permettre l'édition automatisée des pièces de procédure telles que les citations, les jugements et les pièces d'exécution. Cette table constitue la matrice des divers systèmes informatiques utilisés par les juridictions et plus spécialement :

- le casier judiciaire national ;
- les applications dont font usage les juridictions pour éditer les citations et les jugements soit :
 - le bureau d'ordre parisien ;
 - la nouvelle chaîne pénale de Pontoise ;
 - les applications *FORUM*, qui concernent environ 145 juridictions ;
- le bureau d'ordre pénal de la Cour de cassation.

Lors de l'examen par votre Assemblée de la loi du 16 décembre 1992, la Chancellerie estimait que la mise à jour du fichier pourrait être achevée à la fin de l'année. Cependant, si l'essentiel des 10 000 codes du fichier a pu être modifié dans les délais, et notamment celles des 5 000 codes les plus fréquemment utilisés, un affinement est apparu nécessaire. Or, cet affinement n'est pas encore achevé.

D'autre part, l'application de la table *NATINF* aux principaux systèmes utilisés par les juridictions et le casier judiciaire national se révèle une procédure lourde, dans la mesure notamment où ces différents logiciels ne sont pas compatibles.

On relève enfin des difficultés spécifiques d'exploitation du fichier *NATINF* résultant du risque de saturation des fichiers utilisés par certaines juridictions.

2. L'information des praticiens

Des actions de formation des praticiens ont été engagées dès le mois de novembre au sein de l'Ecole nationale de la magistrature, en liaison avec la Chancellerie, ainsi que dans les juridictions.

Il apparaît néanmoins que ces actions doivent être complétées.

En effet, compte tenu de l'ampleur de la réforme, une circulaire commentant dans le détail le nouveau code pénal, a été élaborée par la Direction des affaires criminelles et des grâces. La rédaction de ce document de plus de 400 pages, qui a été soumis, au fur et à mesure de son élaboration, à un groupe de travail composé de magistrats, d'enseignants, de membres du barreau, de la police et de la gendarmerie, n'a été achevée que le 14 mai dernier.

Or, cette circulaire étant actuellement en cours d'impression, les magistrats ne pourront en prendre connaissance avant le courant du mois de juillet.

B. LES DIFFICULTÉS SOULEVÉES PAR L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOI DU 4 JANVIER 1993 PORTANT RÉFORME DE LA PROCÉDURE PÉNALE

A la nécessité pour les praticiens de prendre connaissance des dispositions du nouveau code pénal s'est ajoutée celle de prendre en compte la récente réforme de la procédure pénale définie par la loi du 4 janvier 1993.

Or, cette double exigence, difficile à satisfaire en elle même compte tenu de l'ampleur de la loi du 4 janvier, est apparue hors d'atteinte du fait des difficultés résultant de la mise en oeuvre de plusieurs dispositions de cette loi. Comme on le sait, ces difficultés ont d'ailleurs rendu nécessaire une modification de la loi du 4 janvier 1993 qui est actuellement soumise, après son adoption par le Sénat en première lecture, à l'examen de l'Assemblée nationale.

C'est ainsi que les juridictions ont été généralement absorbées par la recherche de réponses à ces difficultés et n'ont pu de ce fait focaliser leur attention sur le nouveau code pénal.

Or un texte aussi fondamental ne saurait être mis en application dans ces conditions.

Le report de l'entrée en vigueur de ce nouveau code ainsi que de la loi d'adaptation fait l'objet des paragraphes I et II du présent projet de loi.

*

* *

II. LA SUPPRESSION DES PEINES D'EMPRISONNEMENT CONTRAVENTIONNELLES

Deuxième disposition du projet de loi, le paragraphe III de l'article unique se propose de supprimer du code pénal actuel, dès l'entrée en application du projet de loi, les peines d'emprisonnement en matière contraventionnelle et ce, dans l'attente de l'entrée en vigueur du nouveau code pénal qui ne retient lui-même, dans ce domaine, que des peines d'amende.

Cette disposition tire les conséquences d'une jurisprudence ancienne du Conseil constitutionnel incluse dans une décision du 28 novembre 1973.

Dans les considérants de cette décision, le Conseil constitutionnel a estimé qu'*« il résultait des dispositions combinées du préambule, des alinéas 3 et 5 de l'article 34 et de l'article 66 de la Constitution, que la détermination des contraventions et des peines qui leur sont applicables est du domaine réglementaire lorsque lesdites peines ne comportent pas de mesure privative de liberté; »* écartant par

là même la compétence du pouvoir exécutif, sous-tendue par l'article 34 de la Constitution, dans le domaine de l'emprisonnement contraventionnel.

Or, depuis cette date, le législateur n'a pas été appelé à procéder aux modifications du code de procédure pénale résultant de cette jurisprudence.

Aussi, le Gouvernement a-t-il jugé souhaitable de proposer au Parlement, à l'occasion du présent projet de loi, de supprimer purement et simplement l'emprisonnement en matière de contravention.

C'est ainsi que l'article 464 du code de procédure pénale serait abrogé en tant qu'il prévoit une peine d'emprisonnement pour ce type d'infraction. De même, serait supprimé l'article 474 relatif à la récidive.

Enfin, disparaîtrait l'article 475 transformant certaines contraventions commises en récidive, en délits punis de six mois d'emprisonnement.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS

Votre commission des Lois se montre favorable au principe du report proposé par le présent projet de loi qui lui paraît indispensable, pour les raisons exposées ci-dessus, à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal dans de bonnes conditions.

Elle croit également opportune l'initiative incluse dans le paragraphe III du texte soumis à notre examen qui s'inscrit à juste titre dans le prolongement d'une jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Elle vous demande toutefois, par amendement, de modifier ce paragraphe sur trois points.

Il lui paraît en effet préférable, s'agissant de l'article 464, de parler de « suppression » plutôt que d'« abrogation ».

D'autre part, en ce qui concerne l'article 474, seuls paraissent devoir être écartés les mots faisant référence à l'emprisonnement, dans la mesure où cet article prévoit, dans ses deux alinéas, le régime général de la récidive qui peut s'appliquer dans ce cas mais aussi dans celui de l'amende.

Enfin, l'article 475 n'apparaît pas contraire à la jurisprudence du Conseil constitutionnel et semble, de ce fait, devoir être maintenu.

Par un second amendement, votre commission des Lois vous propose, par ailleurs, une modification ponctuelle de l'intitulé du projet de loi.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations et sous réserve des deux amendements qu'elle vous soumet, votre commission des Lois vous demande d'adopter le présent projet de loi.

*

* *

TABLEAU COMPARATIF

Loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992 relative à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal et à la modification de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale rendue nécessaire par cette entrée en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
—	Article unique	Article unique
	L'article 373 de la loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992 relative à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal et à la modification de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale rendue nécessaire par cette entrée en vigueur est modifié comme suit :	Alinéa sans modification.
	I - Le premier alinéa est ainsi rédigé :	I - Sans modification.
Art. 373.- Les dispositions des livres premier à V du code pénal entreront en vigueur le 1er septembre 1993.	"Les dispositions des livres Ier à V du code pénal entreront en vigueur le 1er mars 1994."	
Elles seront applicables dans les territoires d'outre-mer et la collectivité territoriale de Mayotte à compter du 1er septembre 1994, dans les conditions fixées par la loi après consultation, en ce qui concerne les territoires, des assemblées territoriales intéressées.		
	II - Le troisième alinéa est ainsi rédigé :	II.- Sans modification.
La présente loi entrera en vigueur le 1er septembre 1993.	"La présente loi entrera en vigueur le 1er mars 1994."	
	III - Il est ajouté le quatrième alinéa suivant :	III - Alinéa sans modification.
	"Toutefois, sont abrogés dès la date de publication de la loi n° du reportant l'entrée en vigueur du nouveau code pénal :	Toutefois, dès la date... ...pénal :

Code pénal	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Art. 464.- Les peines de police sont :</p> <p>L'emprisonnement,</p> <p>L'amende,</p> <p>Et la confiscation de certains objets saisis.</p>	<p>"1°) les dispositions de l'article 464 du code pénal en tant qu'elles prévoient la peine d'emprisonnement en matière contraventionnelle ;</p>	<p>"1°) les mots <i>-l'emprisonnement,-</i> sont supprimés de l'article 464 du code pénal ;</p>
<p>Art. 465.- L'emprisonnement pour contravention de police ne pourra être moindre d'un jour, ni excéder deux mois.</p>	<p>"2°) les articles 465, 474 et 475 du code pénal."</p>	<p>"2°) l'article 465 du même code est abrogé ;</p>
<p>Les jours d'emprisonnement sont des jours complets de vingt-quatre heures.</p>		
<p>Le mois d'emprisonnement est de trente jours.</p>		
<p>Art. 474.- Il y a récidive en matière de contravention de police, lorsqu'il a été rendu contre le contrevenant, dans les douze mois précédents, un premier jugement pour contravention commise dans le ressort du même tribunal.</p>		
<p>Toutefois, la récidive des contraventions passibles d'un emprisonnement supérieur à dix jours ou d'une amende supérieure à 3 000 F est indépendante du lieu où la première contravention a été commise.</p>		<p>"3°) les mots <i>-d'un emprisonnement supérieur à dix jours ou-</i> sont supprimés du deuxième alinéa de l'article 474 du même code.</p>
<p>Art. 475.- En cas de récidive, seront punis d'un emprisonnement de un mois à six mois et d'une amende de 6 000 F à 15 000 francs de l'une de ces deux peines seulement :</p>		

Code pénal

—

1° Les individus et leurs complices qui, volontairement, auront fait des blessures ou porté des coups, ou commis toute autre violence ou voie de fait, dont il n'est pas résulté une maladie ou incapacité de travail personnel excédant huit jours, à la condition qu'il n'y ait pas eu préméditation, guet-apens ou port d'armes ;

2° Ceux qui auront outragé par paroles, gestes, menaces, écrits ou dessins non rendus publics, ou encore par envoi d'objets quelconques dans la même intention, tout citoyen chargé d'un ministère de service public, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions.

Texte du projet de loi

—

Intitulé du projet de loi :

Projet de loi relatif à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal.

Propositions de la commission

—

Intitulé du projet de loi :

Projet de loi *reportant* l'entrée...
...pénal.