

N° 197

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 avril 1983.

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 adopté par l'Assemblée nationale portant abrogation et révision de certaines dispositions de la loi n° 81-82 du 2 février 1981.*

Par M. Marcel RUDLOFF,

Sénateur.

TOME I

**EXPOSÉ GÉNÉRAL et EXAMEN des ARTICLES**

(1) *Cette commission est composée de : MM. N..., président ; N..., Pierre Carous, Louis Virapoullé, Paul Girod, vice-présidents ; Charles Lederman, Roland du Luart, Pierre Salvi, Lionel Cherrier, secrétaires ; Alphonse Arzel, Germain Authié, Marc Bécam, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Michel Charasse, Félix Ciccolini, François Collet, Charles de Cuttoli, Etienne Dailly, Michel Darras, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Eberhard, Edgar Faure, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Jacques Larché, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (7<sup>e</sup> législ.) : 922, 1032 et in-8° 217.**

**Sénat : 493 (1981-1982).**

**Procédure pénale. — Avocats - Contrôles d'identité - Crimes, délits et contraventions - Détention - Justice - Libertés publiques - Mineurs - Mœurs - Peines - Police - Récidive - Sursis - Violences et voies de fait - Code pénal - Code de procédure pénale - Code de la santé publique.**

## SOMMAIRE

	Pages
<b>I. — EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	5
<b>A. Le projet initial : Une modification plus qu'une abrogation des dispositions de droit pénal et de procédure pénale issues de la loi du 2 février 1981</b> .....	7
a) <i>Une abrogation limitée</i> .....	7
1. Le maintien de nombreuses dispositions .....	7
2. L'abrogation des dispositions créant un droit pénal d'exception .....	8
b) <i>Une simple modification de certaines dispositions</i> .....	9
1. Le régime des peines .....	9
2. La procédure correctionnelle .....	9
3. Les contrôles d'identité .....	10
c) <i>Des dispositions nouvelles sans rapport avec la loi</i> .....	11
<b>B. Le texte adopté par l'assemblée nationale : La création d'une nouvelle sanction, le travail d'intérêt général</b> .....	12
a) <i>Les dispositions de droit pénal</i> .....	12
1. La peine de travail d'intérêt général .....	12
2. Le régime des peines .....	13
3. Les incriminations .....	13
b) <i>L'amélioration des garanties offertes par certaines dispositions de procédure pénale</i> .....	14
1. Les contrôles d'identité .....	14
2. La procédure correctionnelle .....	15
<b>C. Les propositions de la Commission des Lois</b> .....	16
a) <i>Les dispositions de droit pénal</i> .....	16
1. Revenir au droit commun .....	16
2. Ne pas procéder à des bouleversements trop fréquents de la loi pénale ...	17
3. Innover au regard des peines et des incriminations .....	17
4. Ne pas anticiper sur les réformes à venir .....	18
b) <i>La procédure pénale : préserver les procédures d'accélération du procès pénal</i> .....	18
1. La nouvelle « comparution immédiate » .....	18
2. La procédure criminelle .....	19
c) <i>Garantir le maintien de la sécurité publique</i> .....	20
<b>II. — Examen des articles</b> .....	22
Titre premier : dispositions de droit pénal .....	22
Chapitre premier : dispositions de droit pénal général .....	22

<i>Article premier</i> : Régime d'aggravation des peines (art. 43-7, 58 (dernier alinéa), 463 (alinéa 3) et 463-1 à 463-3 du Code pénal) .....	22
<i>Article 2 A</i> : La peine de travail d'intérêt général (art. 43-3-1 à 43-3-5 (nouveaux) du Code pénal) .....	25
<i>Article additionnel (nouveau) avant l'article 2</i> : La peine de jour-amende (art. 43-7 à 43-10 (nouveau) du Code pénal) .....	31
<i>Article 2</i> : Sursis assorti de l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général (art. 747-1 à 747-7 du Code de procédure pénale) .....	36
<i>Article additionnel (nouveau) après l'article 2</i> : Assimilation des accidents survenus par le fait ou à l'occasion d'un travail d'intérêt général à des accidents du travail (art. L. 416 du Code de la sécurité sociale) .....	38
<i>Article 3</i> : Exécution des peines (art. 720-2, 722 et 723-4 du Code de procédure pénale) .....	38
Chapitre II : Dispositions relatives aux infractions .....	43
<i>Article 4 A</i> : Association de malfaiteurs (art. 266 à 268 du Code pénal) .....	43
<i>Article 4</i> : Coups et violences volontaires (art. 309 du Code pénal) .....	45
<i>Article 4 bis</i> : Séquestration de moins de vingt-quatre heures (art. 341, 4 <sup>o</sup> du Code pénal) .....	47
<i>Article 5</i> : Vol aggravé qualifié délit (art. 382 du Code pénal) .....	48
<i>Article 6</i> : Vol aggravé qualifié crime (art. 384 du Code pénal) .....	49
<i>Article 6 bis</i> : Dstructions ou détériorations volontaires de biens par des moyens de nature à créer un danger pour la sécurité d'autrui (art. 435, alinéa 2, du Code pénal) .....	50
<i>Articles 7 et 8</i> : Recel (art. 460 et 461 du Code pénal) .....	51
<i>Article additionnel (nouveau) après l'article 8</i> : Instigation de mineurs à la délinquance (art. 461-1 (nouveau) du Code pénal) .....	51
<i>Article 8 bis</i> : Entrave à la circulation ferroviaire (art. 18-1 de la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer) .....	52
Titre II : Dispositions de procédure pénale .....	54
<i>Articles additionnels (nouveaux) avant l'article 9 et article 9</i> : Opérations de police judiciaire et contrôle du déroulement des instructions criminelles .....	55
<i>Article 10</i> : Dispositions diverses .....	62
<i>Article 11</i> : Détention provisoire en matière correctionnelle (art. 144 du Code de procédure pénale) .....	63
Chapitre premier : Les contrôles d'identité .....	65
<i>Articles 12 et 13</i> : Les contrôles d'identité (art. 78-1 à 78-6 (nouveaux) du Code de procédure pénale) .....	65
Chapitre II : La procédure d'urgence .....	73
<i>Article 14</i> : Délais impartis aux juridictions pour statuer sur les demandes de mise en liberté (art. 148-2 du Code de procédure pénale) .....	73
<i>Article 15</i> : Modes de saisine du tribunal correctionnel (art. 388 du Code de procédure pénale) .....	74
<i>Articles 16, 17 et 18</i> : Convocation par procès-verbal et procédure d'urgence (art. 393 à 397-6 du Code de procédure pénale) .....	74
Chapitre III : Dispositions diverses .....	86
<i>Article additionnel (nouveau) avant l'article 19</i> : Immobilisation de véhicules (art. 43-3 du Code pénal) .....	86
<i>Article additionnel (nouveau) avant l'article 19</i> : Enquêtes de personnalités (art. 81 du Code de procédure pénale) .....	87
<i>Article additionnel (nouveau) avant l'article 19</i> : Convocations, notifications, mise à disposition et délivrance des copies de procédure aux conseils de l'inculpé ou de la partie civile (art. 117 et 118 du Code de procédure pénale) .....	87
<i>Article 19</i> : Non-communication à l'accusé de l'adresse des jurés (art. 282 du Code de procédure pénale) .....	88

<i>Articles 20 et 21</i> : Tirage au sort d'un ou plusieurs jurés supplémentaires (art. 296 et 297 du Code de procédure pénale) .....	89
<i>Article 22</i> : Exécution par provision des peines de substitution (art. 471 du Code de procédure pénale) .....	89
<i>Article additionnel (nouveau) avant l'article 23</i> : Compétence du tribunal de police (art. 522 du Code de procédure pénale) .....	91
<i>Article additionnel (nouveau) avant l'article 23</i> : Pourvois en matière de détention provisoire ou contre l'arrêt de mise en accusation (art. 567-2 et 574-1 du Code de procédure pénale) .....	92
<i>Article additionnel (nouveau) avant l'article 23</i> : Reconduite à la frontière des étrangers condamnés pour infraction à la législation sur les stupéfiants (art. L. 630-1 du Code de la santé publique) .....	92
<i>Article 23</i> : Abrogation de l'article 8 de la loi du 27 novembre 1943 .....	93
<i>Article 24</i> : Abrogation des dispositions de la loi du 2 février 1981 qui n'ont pas fait l'objet d'une codification .....	94
<i>Article 25</i> : Dispositions transitoires .....	94
Intitulé du projet de loi .....	96

Mesdames, Messieurs,

La brièveté du titre du présent projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale en juillet dernier, ne doit pas faire illusion.

Il s'agit, en effet, d'un texte difficile en raison de la variété et de la complexité des dispositions qu'il comporte. Non seulement il abroge ou révisé partiellement des dispositions de la loi du 2 février 1981, mais encore il comporte un certain nombre d'innovations se situant hors du cadre de la loi dite « Sécurité et Liberté ». La création d'une nouvelle peine de substitution — le travail d'intérêt général — n'en est qu'une illustration.

C'est dire qu'il touche à un très grand nombre de matières (droit pénal général, définition d'incriminations, procédure criminelle et correctionnelle, garde à vue, contrôles d'identité...) qui s'insèrent dans différents codes et doivent être combinées avec le droit en vigueur, ce qui en rend la lecture et la compréhension tout aussi délicates que la loi dont il prétend porter « *abrogation et révision.* »

Tout ceci explique la difficulté qu'il y a à présenter de manière cohérente un texte qui ne constitue qu'une étape dans la voie de la nouvelle politique criminelle mais qui ne nous éclaire pas pour autant sur l'orientation de la future réforme pénale.

Il est vrai que la loi du 2 février 1981 avait marqué une rupture avec l'évolution du droit pénal depuis 1945. L'idée de célérité passait alors au premier plan, appuyée sur celle de sévérité venant ainsi battre en brèche le principe d'individualisation des peines.

Mais la Haute assemblée constatant alors qu'il ne serait pas réaliste d'aller à l'encontre de toute l'évolution de notre droit pénal, s'est attachée à laisser aux cours et aux tribunaux une marge d'appréciation suffisante, et aux condamnés, une chance de se réinsérer dans la société. Quant à la procédure pénale il lui est apparu indispensable d'assurer à l'individu toutes les garanties nécessaires comme de réduire le nombre et la durée des détentions provisoires qui demeurent excessifs.

Cela étant, il serait aujourd'hui tout aussi irréaliste et inopportun de refuser de donner à la sanction pénale sa valeur d'exemplarité. Or, les amendements adoptés par l'Assemblée nationale n'ont pas totalement mis fin aux polémiques à ce sujet.

Nous devons quant à nous, comme hier, nous attacher à dissiper les malentendus et à éviter les procès d'intention afin que sorte de nos débats un texte qui soit applicable et appliqué. Pour cela nous devons dégager des idées claires, simples et logiques ainsi qu'éviter les excès.

Notre mission est de rendre à nos concitoyens leur confiance dans la justice et affirmer aussi les garanties indispensables au libre exercice des libertés.

## A. — LE PROJET INITIAL :

### **Une modification plus qu'une abrogation des dispositions de droit pénal et de procédure pénale issues de la loi du 2 février 1981.**

Le projet de loi ne porte essentiellement abrogation que des dispositions de droit pénal ou de procédure pénale créant un droit d'exception. Quant à la « révision », les modifications introduites ne changent pas véritablement la portée des dispositions de la loi du 2 février 1981. A cela, s'ajoute un certain nombre d'innovations pour répondre aux préoccupations des juridictions.

#### a) *Une abrogation limitée.*

##### 1. Le maintien de nombreuses dispositions.

Les auteurs du projet de loi *ne remettent pas en cause* deux séries de dispositions de la loi du 2 février 1981, qui représentent incontestablement un progrès par rapport au droit antérieur.

Sont ainsi maintenus :

— d'une part, les articles qui tendent à améliorer les garanties offertes par la justice (dispositions inspirées de l'habeas corpus) et plus particulièrement à renforcer la protection des victimes (extension des possibilités de constitution de partie civile et accroissement des facilités d'indemnisation) ;

— d'autre part, et sous réserve de quelques corrections, les articles qui opèrent une refonte de la partie du code pénal concernant les menaces, les coups et violences volontaires, les sévices à enfants, les vols, l'extorsion, les destructions et détériorations volontaires de biens. Ces nouvelles dispositions ont essentiellement eu pour effet de correctionnaliser et de resserrer l'éventail des peines prévues par la loi ainsi que de substituer à des rédactions anciennes et bien souvent anachroniques, des formulations plus modernes et synthétiques.

Le projet de loi ne touche pas non plus aux modifications apportées en 1981, dans un but de sévérité, à certaines incriminations telles

que l'association de malfaiteurs, (dont le champ d'application a été étendu au délit), l'entrave à la circulation ferroviaire, la banqueroute ou la séquestration de moins de vingt quatre heures.

## 2. L'abrogation des dispositions créant un droit pénal d'exception.

Le projet de loi *abroge essentiellement les dispositions de droit pénal général* qui créent un droit pénal d'exception à l'égard de certains délinquants, telles que :

— l'élargissement du champ d'application des règles de la récidive correctionnelle (article 58, dernier alinéa, du code pénal) ;

— l'interdiction de prononcer une peine de substitution à l'emprisonnement (article 43-7) ;

— la limitation des effets des circonstances atténuantes (art. 463) ;

— l'aggravation systématique des peines encourues par certaines catégories de délinquants (art. 463-1 et suivants) ;

— ou les restrictions apportées à l'octroi du sursis simple ou du sursis avec mise à l'épreuve (articles 747-1 et suivants du code de procédure pénale).

A cet égard, il convient de remarquer que déjà le Parlement, en 1981, avait souligné le danger de ces dispositions, applicables à des infractions définies pour la plupart en termes extrêmement larges et pouvant dès lors viser des catégories de délinquants très différentes.

*En matière de procédure pénale*, il se borne à l'abrogation des dispositions instituant un troisième jour de garde à vue pour certaines infractions (articles 63-1, 64-1 et 77-1 du code de procédure pénale). De même, il supprime la possibilité pour les présidents des chambres d'accusation de convoquer les juges d'instruction et de les dessaisir des affaires criminelles (articles 220, dernier alinéa et 196-1 à 196-6 du code de procédure pénale). Il redonne enfin à l'Assemblée générale du tribunal et de la cour le pouvoir de déterminer le nombre des audiences correctionnelles (articles 399, alinéa premier et 511, alinéa premier, du code de procédure pénale).

*En définitive, les auteurs du projet de loi ont estimé opportun de n'abroger que onze articles sur les quatre-vingt-dix-sept que comptait la loi « sécurité et liberté », c'est dire la nécessité qu'il y a de relativiser la valeur abrogative de la réforme proposée.*

**b) Une simple modification de certaines dispositions.**

Si le projet de loi apporte un certain nombre de modifications à des dispositions de droit pénal et de procédure pénale introduites par la loi du 2 février 1981, celles-ci toutefois, n'en changent pas véritablement la portée.

**1. Le régime des peines.**

En ce qui concerne *l'exécution des peines* le projet de loi se borne à rétablir le régime en vigueur depuis la loi du 22 novembre 1978. Celle-ci avait institué une période de sûreté pour les détenus condamnés pour une infraction de violence et avait également transféré du juge à la commission de l'application des peines le pouvoir d'accorder les permissions de sortir. On rappellera que les détenus soumis à ce régime sont privés, pour une période, en principe égale à la moitié de la durée de leur peine, de la possibilité de bénéficier des dispositions concernant la suspension ou le fractionnement de la peine, le placement à l'extérieur, les permissions de sortir, la semi-liberté ou la libération conditionnelle.

**2. La procédure correctionnelle.**

Là encore, le Gouvernement se contente de remplacer la procédure de saisine directe par une procédure dite d'urgence sensiblement équivalente. A la différence de la précédente, elle n'est applicable qu'aux seuls délits flagrants, passibles d'une peine d'emprisonnement au moins égale à un an sans toutefois excéder cinq ans.

Elle est également assortie de nouvelles garanties des droits de la défense telles que : la faculté pour l'avocat d'assister le prévenu dès l'engagement des poursuites, une limitation très stricte de la durée de la détention provisoire préalable au jugement (le premier jour ouvrable suivant, au lieu de quatre jours), la nécessité pour la juridiction qui souhaite statuer séance tenante de recueillir l'accord du prévenu en présence de son conseil, la citation des témoins par tous moyens, la nullité de la procédure en cas d'inobservation des formalités prescrites, ou encore la possibilité pour le Président du tribunal d'ordonner une enquête de personnalité ainsi que l'obligation qui lui est faite de statuer en Chambre du conseil avec l'assistance d'un greffier.

Elle prévoit en outre en cas de report du jugement — si le prévenu ne consent pas à être jugé séance tenante ou si l'affaire n'est pas en état d'être jugée —, la possibilité pour le tribunal, soit d'office, soit à la

demande des parties, d'ordonner un supplément d'information, auquel il sera procédé par un de ses membres ou un juge d'instruction.

Il s'agit là d'une innovation importante du texte, les tribunaux manquant souvent de temps et d'habitude pour procéder eux-mêmes à des mesures d'instruction. *On peut toutefois regretter l'absence d'une possibilité de renvoi à l'instruction.*

A côté de cette procédure d'urgence, le projet de loi prévoit que la convocation par procès-verbal ou « rendez-vous judiciaire » pourra être assortie, le cas échéant, d'une mesure de contrôle judiciaire. Il s'agit là de lui faire connaître un nouvel essor.

Il convient enfin de noter que le projet de loi impose, de manière générale, des délais brefs aux juridictions appelées à statuer sur une demande de mise en liberté : dix jours pour le tribunal, vingt jours pour la Cour, faute de quoi le prévenu est mis d'office en liberté.

*Le souci commun qui a inspiré les dispositions de procédure correctionnelle, en 1981 comme aujourd'hui, est qu'il convient non seulement d'assurer une sanction rapide et efficace des infractions ne justifiant pas l'ouverture d'une information, mais aussi d'éviter les détentions provisoires inutilement prolongées ainsi que l'encombrement des cabinets d'instruction. C'est en cela qu'il est particulièrement opportun aujourd'hui comme hier de les approuver.*

### **3. Les contrôles d'identité.**

Le projet de loi maintient, par ailleurs, la procédure des contrôles et vérifications d'identité effectués aussi bien en matière de police judiciaire que dans le cadre d'opérations de police administrative, que la loi du 2 février 1981 avait légalisée.

Regroupées dans un nouveau chapitre du code de procédure pénale, afin de marquer clairement que ces opérations s'exercent sous le contrôle de l'autorité judiciaire, les dispositions proposées ne diffèrent de celles de la loi « Sécurité et Liberté » que du point de vue de leur champ d'application, du régime des vérifications d'identité et des sanctions encourues par ceux qui s'y opposent.

Mais étant, sur certains points, très en retrait par rapport à la réglementation prévue par la loi du 2 février 1981, l'Assemblée natio-

nale a décidé d'y apporter des modifications justifiées par la nécessité d'établir un meilleur équilibre entre le respect des libertés individuelles et les nécessités de la Sécurité publique.

**c) *Des dispositions nouvelles sans rapport avec la loi.***

Pour répondre aux vœux exprimés par les juridictions, le projet de loi apporte enfin plusieurs modifications à des dispositions de droit pénal ou de procédure pénale ne figurant pas dans la loi du 2 février 1981.

Celles-ci ont essentiellement pour objet :

— de rendre possible l'exécution provisoire des peines de substitution à l'emprisonnement, afin de lever un obstacle à leur emploi et inciter les juges à les utiliser ;

— de faciliter le fonctionnement des jurys d'assises, en prévoyant d'une part d'exclure de la liste signifiée à chaque accusé toute indication relative à la résidence des jurés, pour protéger ces derniers, et en proposant d'autre part de rendre obligatoire le tirage au sort des jurés supplémentaires.

## **B. — LE TEXTE ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE :**

### **La création d'une nouvelle sanction — Le travail d'intérêt général**

L'Assemblée nationale a adopté le projet de loi non sans l'avoir quelque peu amendé pour tenir compte de certaines critiques formulées notamment à l'encontre des dispositions relatives aux contrôles d'identité.

Si elle a relativement peu modifié les dispositions de droit pénal et de procédure pénale, elle a en revanche créé une nouvelle sanction — le travail d'intérêt général — qui est incontestablement l'une des plus importantes innovations du texte.

#### *a) Les dispositions de droit pénal.*

Les amendements adoptés par l'Assemblée nationale aux articles (4 A à 8 *bis*) relatifs aux infractions ont essentiellement eu pour objet de supprimer certaines incriminations ou de remédier à l'imprécision de la définition de certaines infractions. Les premiers articles (premier à 3) ont en revanche permis l'insertion de nouvelles dispositions.

#### **1. La peine de travail d'intérêt général.**

L'Assemblée nationale a adopté, à l'unanimité, sur proposition de sa Commission des lois, une nouvelle sanction — le travail d'intérêt général — que le tribunal pourra prononcer, à titre de peine principale, pour réprimer, sans avoir recours à l'emprisonnement, des actes de délinquance de faible gravité. Cette nouvelle peine de substitution devra notamment permettre au délinquant, à la fois d'accomplir sa peine en rendant service à la communauté et de préparer sa réinsertion.

Les caractéristiques de la mesure proposée sont les suivantes : le condamné devra être âgé d'au moins seize ans et accepter d'effectuer le travail d'intérêt général ; il devra accomplir, sans être rémunéré, entre 40 et 240 heures de travail dans un délai maximum d'un an ; la violation des obligations prescrites sera punie des sanctions applicables en cas d'inobservation des dispositions relatives aux peines de substitution, à savoir l'emprisonnement.

Le travail d'intérêt général pourra également être prescrit dans le cadre de condamnations à l'emprisonnement assorties du sursis avec mise à l'épreuve (article 2).

Une telle innovation, tant attendue par les juridictions ne peut qu'être approuvée.

## **2. Le régime des peines.**

L'Assemblée nationale a accepté la suppression des dispositions de la loi « Sécurité et Liberté » qui avaient institué un système de peines incompressibles à l'encontre de certaines catégories de délinquants.

C'est, en revanche, un tout autre système que celui proposé par le Gouvernement qu'elle a retenu en matière *d'exécution des peines*. Elle a ainsi prévu, en contrepartie de la rétrocession au juge de l'application des peines du pouvoir de décision sur l'ensemble des mesures affectant l'exécution de celles-ci, après avis de la commission de l'application des peines, la possibilité pour le Parquet de former un recours devant le tribunal correctionnel contre les décisions du juge de l'application des peines, lorsque le condamné aurait à subir une peine d'une durée supérieure à trois ans ; ce recours, suspendant l'exécution de la décision attaquée, devra en conséquence être examiné par le tribunal dans un délai de dix jours.

Compte tenu de l'imminence de la réforme de l'exécution des peines, ces quelques retouches — au demeurant imparfaites — au régime de la loi du 22 novembre 1978 paraissent inopportunes.

## **3. Les incriminations.**

L'Assemblée nationale a par ailleurs ajouté divers articles additionnels afin de supprimer certaines des incriminations que la loi du 2 février 1981 avait soit créées, soit étendu la portée.

Il en est ainsi :

- de l'association de malfaiteurs (Art. 4 A) ;
- de la séquestration de moins de vingt-quatre heures (art. 4 *bis*) ;
- et de l'entrave à la circulation ferroviaire (art. 9 *bis*).

Elle a également apporté plusieurs précisions utiles de nature à faciliter l'application des dispositions relatives à certaines infractions. En particulier, concernant les destructions et détériorations de biens, elle a substitué à la circonstance aggravante de la préparation par une « association de malfaiteurs » celle de la « commission en bande organisée. »

**b) *L'amélioration des garanties offertes par certaines dispositions de procédure pénale.***

**1. Les contrôles d'identité.**

Les dispositions du projet initial, relatives aux contrôles d'identité ont suscité des réserves à un double titre :

1° La définition de la nature de l'indice permettant d'effectuer des contrôles au titre de la police judiciaire a été considérée par certains comme particulièrement ambiguë et de nature à laisser penser que les contrôles pourraient s'exercer n'importe où et à tout moment.

2° La réglementation définie est très en retrait par rapport à celle de la loi du 2 février 1981 pour ce qui concerne la protection des libertés individuelles.

*L'Assemblée nationale* a tenu compte de ces objections :

1° Elle a substitué à la formule « indice donnant à penser » les termes « indices faisant présumer » afin de limiter la marge d'appréciation de celui qui procède au contrôle. L'autorité judiciaire aura ainsi la possibilité d'apprécier la légalité du contrôle en se fondant sur une notion juridique, celle de la présomption.

2° Elle a complété le texte initial d'un certain nombre de garanties de procédure déjà prévues par la loi du 2 février 1981 et destinées à assurer le respect des libertés individuelles.

En particulier, la personne qui refuse ou se trouve dans l'impossibilité de justifier de son identité ne pourra être retenue sur place ou dans un local de police qu' « en cas de nécessité » ; elle devra dans ce cas être présentée à un officier de police judiciaire « immédiatement et sans délai » et être mise en mesure de prévenir « à tout moment », non seulement sa famille mais « toute personne de son choix ». Pour compléter ce dispositif, l'Assemblée nationale a interdit la prise d'emprein-

tes digitales ou de photographies à l'occasion des vérifications d'identité et complété les indications devant être mentionnées sur le procès-verbal de vérification.

Si les modifications adoptées par l'Assemblée nationale sont incontestablement judicieuses, il n'en demeure pas moins que l'équilibre qu'elle s'est attachée à rétablir entre les nécessités de la protection des libertés et celles du maintien de l'ordre public reste encore imparfait.

## **2. La procédure correctionnelle.**

L'Assemblée nationale a souscrit à l'idée émise par les auteurs du projet de loi de maintenir en matière correctionnelle une procédure de jugement rapide, dite « d'urgence », pour les affaires simples constatées en flagrance et qui ne justifient pas l'ouverture d'une information, mais dans lesquelles cependant il paraît nécessaire de décerner un mandat de dépôt ou d'ordonner une mesure de contrôle judiciaire.

C'est ainsi qu'elle a approuvé, dans l'intérêt du prévenu, le dispositif mis en place tout en l'entourant de nouvelles garanties concernant les droits de la défense. Elle a surtout estimé nécessaire d'imposer un délai de quatre mois à la Cour, en cas d'appel au fond interjeté par un prévenu détenu, afin de lui accorder des garanties suffisantes compte tenu des conditions de jugement inhérentes à la procédure.

Ce nouveau dispositif, dont le caractère novateur apparaît toutefois limité, est dans l'ensemble satisfaisant. Mais il n'en demeure pas moins que la procédure de saisine directe qui se fondait non pas sur la notion de flagrance, susceptible d'interprétations très différentes, mais sur la nécessité ou non de procéder à des investigations complémentaires paraît être meilleure.

## C. — LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Guidée par le souci d'élaborer un texte qui soit applicable et appliqué, la Commission des Lois a souhaité éviter toutes querelles « théologiques » et ne proposer des solutions aux différents problèmes qui lui étaient posés que sur la base de constatations de fait et en application de principes solidement établis.

C'est dans cet esprit qu'elle s'est attachée :

1° à éviter l'instabilité législative, particulièrement préjudiciable en droit pénal, en raison des conflits de loi dans le temps que cela créerait ;

2° à éviter, par le retour au droit commun, tant en matière pénale qu'en matière de procédure pénale, la multiplication des exceptions, sources de complexité ;

3° à ne pas anticiper sur les réformes pénales à venir ;

4° à introduire certaines innovations, susceptibles de constituer le droit nouveau.

Il n'est ici besoin que d'évoquer brièvement les décisions qu'elle a prises, celles-ci devant être analysées en détail au moment de l'examen des articles.

### a) *Les dispositions de droit pénal*

#### 1. Revenir au droit commun.

La Commission a été sensible au souci unanime des magistrats de ne pas trop compliquer l'application des règles du droit positif par la multiplication de législations d'exception, qui, de ce fait, sont souvent inapplicables voire inappliquées.

C'est ainsi qu'elle a approuvé l'abrogation des règles particulières relatives à la récidive, aux circonstances atténuantes et au sursis pour ce qui concerne les infractions dites de violence. Il convient à cet égard de souligner que cette législation d'exception, en établissant un système

de peines incompressibles, avait abouti en pratique, par suite de son automatisme trop rigoureux, à sa propre négation et à son inapplication.

En revanche, elle a reconnu la nécessité de renforcer la répression des infractions de droit commun, commises par des condamnés bénéficiant d'un régime de faveur (semi-liberté, libération conditionnelle ou permission de sortir). A cet effet, la Commission a décidé de maintenir les dispositions prévues par les articles 463-1 à 463-3 du Code pénal en les étendant par conséquent à l'ensemble des infractions commises dans ces circonstances, afin de ne pas introduire de sélection dans la criminalité.

## **2. Ne pas procéder à des bouleversements trop fréquents de la loi pénale.**

Pour ne pas compliquer la tâche des magistrats par la multiplication des conflits de loi dans le temps, la Commission s'est principalement attachée, soit à compléter les amendements adoptés par l'Assemblée nationale, afin de remédier à certaines imprécisions ou incohérences dans la définition d'infractions, soit à rétablir les incriminations délictuelles d'associations de malfaiteurs, d'entrave à la circulation ferroviaire ou de séquestration de moins de vingt-quatre heures, supprimées par l'Assemblée nationale, et qui s'avèrent particulièrement bien adaptées à la lutte contre la délinquance d'aujourd'hui.

## **3. Innover au regard des peines et des incriminations.**

Constatant l'absence de véritable alternative aux courtes peines d'emprisonnement, l'Assemblée nationale a institué une nouvelle sanction : le travail d'intérêt général. L'opportunité même de celle-ci n'est pas contestable, compte tenu de la relative inadaptation des peines actuelles de substitution et de l'effet particulièrement nocif des courtes peines privatives de liberté.

Dès lors, la Commission s'est attachée non seulement à apporter des précisions jugées indispensables pour l'application effective de cette peine, mais encore a décidé de créer deux nouvelles sanctions de substitution : *l'immobilisation d'un véhicule et le jour-amende*. Cette dernière innovation, également destinée à réprimer les actes de délinquance de faible gravité commis par des prévenus majeurs présentera en outre l'avantage de permettre une répression socialement plus juste

des infractions sanctionnées par une amende. Le mécanisme du « jour-amende » consiste, en effet, à moduler la peine en fonction, et de la gravité de l'infraction, et des ressources du condamné.

La Commission a également estimé indispensable de définir les contours de nouveaux délits. A cet effet, elle a créé une nouvelle incrimination : *l'instigation de mineurs à la délinquance*.

Attendues depuis longtemps, ces innovations ne devraient pas être remises en cause dans les futures réformes pénales.

#### **4. Ne pas anticiper sur les réformes à venir.**

Malgré l'extrême complexité du régime d'exécution des peines privatives de liberté, en raison notamment de l'enchevêtrement des compétences attribuées tantôt à l'autorité judiciaire (tribunal, chambre d'accusation, juge de l'application des peines), tantôt à une autorité administrative (commission de l'application des peines, Ministre de la justice), la Commission a décidé d'attendre la refonte d'ensemble de l'exécution des peines, déjà très avancée, plutôt que de se prononcer sur l'amorce, au demeurant imparfaite, de « judiciarisation » à laquelle l'Assemblée nationale a procédé. C'est pourquoi, elle a rétabli le texte initial du Gouvernement qui se borne à revenir au régime de la loi du 22 novembre 1978.

#### **b) *La procédure pénale :* *préserver les procédures d'accélération du procès pénal.***

##### **1. La nouvelle « comparution immédiate ».**

Si le projet de loi, peu amendé par l'Assemblée nationale, a substitué à la procédure de saisine directe une nouvelle procédure dite « d'urgence » de jugement rapide des affaires correctionnelles simples ne nécessitant pas l'ouverture d'une information, il importe de souligner qu'elle n'en a pas véritablement changé le « fond ». L'objet essentiel de la réforme proposée est en fait de restreindre le champ d'application de cette procédure aux seuls délits flagrants, passibles d'une peine d'emprisonnement qui ne peut être inférieure à un an sans toutefois excéder cinq ans.

En raison des errements de l'ancienne procédure des flagrants délits, et du caractère « malheureux » de l'expression utilisée pour

qualifier la nouvelle procédure correctionnelle, la Commission a décidé de lui substituer *la procédure de comparution immédiate* qui, d'une part, rétablit le critère de la simplicité de l'affaire et du caractère suffisant des charges réunies prévu par la loi du 2 février 1981, mais encore supprime la peine « plancher » de un an pour ne pas exclure les délits de faible gravité, flagrants ou non, d'une possibilité de jugement rapide.

Mais surtout, et c'est l'une des innovations très importantes du texte qui vous est soumis, la procédure de comparution immédiate prévoit *la possibilité d'un retour à l'instruction*, si le tribunal estime que la complexité de l'affaire nécessite des investigations supplémentaires. Certes, faire du tribunal un juge de la procédure peut paraître contraire à nos habitudes et à nos principes de droit pénal. Mais le renvoi éventuel à l'instruction présente l'avantage, outre de mieux garantir les droits de la défense, de supprimer l'irrévocabilité d'une « erreur d'aiguillage » commise par le Parquet.

## 2. La procédure criminelle

La Commission n'a pas totalement souscrit à l'abrogation des dispositions introduites par la loi du 2 février 1981 qui tendaient à réaffirmer le droit de regard du président de la Chambre d'accusation sur le déroulement des informations criminelles. Elle a estimé que la procédure d'instruction criminelle était ce qui fonctionnait le moins bien dans la procédure criminelle, aboutissant souvent à l'enlisement des affaires, ce qui lui paraît inacceptable, surtout lorsque le prévenu est en détention provisoire. C'est pourquoi, elle a décidé de maintenir la possibilité de *dessaisissement facultatif* du juge d'instruction au profit de la Chambre d'accusation, six mois au plus tôt après la première inculpation, soit sur réquisition du Ministère public ou à la demande de l'inculpé ou de la partie civile, soit même d'office. Elle a également rétabli les *pouvoirs de contrôle* du président de la Chambre d'accusation sur les cabinets d'instruction, tout en éliminant la faculté pour celui-ci de réclamer des rapports sur l'état des affaires.

Il apparaît en effet particulièrement opportun de ne pas supprimer des procédures qui réduisent la durée des détentions provisoires et qui présentent en outre un intérêt pour les auteurs d'infractions qui, contrairement à certaines idées reçues, supportent difficilement une sanction qui n'intervient que longtemps après la commission de l'infraction. Elles permettent surtout d'éviter que le trouble apporté par celle-ci à l'ordre public et à la victime ne s'accroisse au fil des

jours. Qui plus est, la victime ne doit pas avoir l'impression d'être oubliée et nos concitoyens doivent pouvoir faire confiance en leur justice en toute circonstance.

**c) *Garantir le maintien de la sécurité publique.***

La nécessaire prévention de l'ordre public a conduit l'Assemblée nationale à adopter, moyennant l'adjonction de garanties indispensables au respect des libertés individuelles, la « judiciarisation » de la réglementation des *contrôles et vérifications d'identité* effectués, tant au titre de la police judiciaire que dans le cadre d'opérations de police administrative, et que la loi du 2 février 1981 avait elle-même légalisée.

La Commission a en conséquence approuvé le dispositif voté par l'Assemblée sous réserve de modifications destinées à assurer un meilleur équilibre entre le respect des libertés individuelles et les nécessités de la sécurité publique.

En ce qui concerne la *garde à vue*, que le projet de loi n'a d'ailleurs pas en elle-même remis en cause, la Commission a souhaité maintenir une possibilité de prolongation de deux à quatre jours pour les crimes et certains délits (vols et destructions de biens aggravés) commis par des bandes organisées ou avec au moins un certain nombre de complices. Elle a également décidé, contrairement à la loi « Sécurité et Liberté », de confier cette compétence au Procureur de la République, autorité naturelle de la police judiciaire. Il est, en effet, essentiel pour l'équilibre de nos institutions que l'ensemble des magistrats de l'ordre judiciaire se sentent également chargés par la Constitution d'assurer le respect des libertés individuelles.

L'opportunité même d'une réglementation des contrôles d'identité et d'une possibilité de prolongation de la garde à vue au-delà de quarante-huit heures, ne peut se discuter face à la recrudescence du terrorisme et à la montée de l'insécurité.

\*  
\* \* \*

La diversité des dispositions figurant dans le projet de loi tel qu'il résulte des travaux de l'Assemblée nationale, lequel comporte tant des dispositions abrogatives de certains articles de la loi « Sécurité et Liberté » que des dispositions nouvelles sans rapport avec les précédentes, a enfin conduit votre Commission à proposer une nouvelle rédaction de son intitulé plus conforme à l'économie générale de la réforme envisagée.

## EXAMEN DES ARTICLES

### TITRE PREMIER

### DISPOSITIONS DE DROIT PÉNAL

#### CHAPITRE PREMIER

#### DISPOSITIONS DE DROIT PÉNAL GÉNÉRAL

Le projet de loi abroge en premier lieu les dispositions de droit pénal général aggravant la situation pénale des auteurs d'infractions de violence, et qui portent atteintes à l'unité du droit pénal par la création d'un droit pénal général d'exception.

Les dérogations aux règles générales n'étaient d'ailleurs applicables qu'aux auteurs de certaines infractions : coups et violences volontaires avec circonstances aggravantes, proxénétisme aggravé, arrestations illégales et séquestrations de plus de vingt-quatre heures et fourniture d'un lieu de séquestration, vol aggravé, extorsion de fonds ou de signature, destructions ou détériorations de biens aggravées, trafic de stupéfiants ou port d'armes prohibé.

Déjà le Sénat avait voulu *limiter la portée de ce nouveau régime des peines aux récidivistes d'actes de violence*. L'idée qui sous-tendait les dispositions adoptées, est que l'individu qui succombe une fois n'est pas, dans tous les cas, un dangereux délinquant.

#### *Article premier.*

#### **Régime d'aggravation des peines.**

(Art. 43-7, 58 (dernier alinéa), 463 (alinéa 3)  
et 463-1 à 463-3 du Code pénal.)

L'article premier tend à abroger les dispositions du Code pénal aggravant les peines encourues par les récidivistes d'infractions de violence.

### A. — *Le droit en vigueur.*

Le nouveau dispositif de répression mis en place par la loi du 2 février 1981 prévoyait quatre mesures exceptionnelles :

1° L'inapplication des peines de substitution à l'emprisonnement prévues aux articles 43-1 à 43-6 du Code pénal à l'égard des récidivistes de l'une ou l'autre des infractions de violence (art. 43-7) ;

2° L'extension des règles de la récidive criminelle à la récidive correctionnelle pour ce qui concerne certaines infractions de violence (art. 58 dernier alinéa) ;

3° La limitation du jeu des circonstances atténuantes par l'instauration de « peines planchers » incompressibles pour certaines infractions (art. 463, alinéa 3).

4° La création d'une nouvelle cause d'aggravation des peines (art. 463-1 à 463-3).

C'est ainsi que la peine encourue est portée au double lorsqu'une infraction de violence a été commise par un condamné admis au régime de la semi-liberté ou bénéficiaire de la libération conditionnelle ou d'une permission de sortir, à condition toutefois qu'elle ne soit pas déjà susceptible de l'aggravation prévue en cas de récidive légale.

### B. — *Texte adopté par l'Assemblée nationale.*

L'Assemblée nationale a approuvé les abrogations proposées à l'article premier du projet de loi. Toutefois, à l'initiative de M. Aubert, elle a supprimé au premier alinéa de l'article 463 du Code pénal, relatif aux circonstances atténuantes en matière criminelle, les dispositions prévoyant une peine plancher de trois ans d'emprisonnement lorsque la peine de mort est encourue. Cette harmonisation était rendue nécessaire par l'abolition de la peine de mort qui a été remplacée par la peine perpétuelle. Il en résulte, qu'en matière criminelle, les Cours d'Assises ne pourront désormais réduire la peine que jusqu'à deux ans d'emprisonnement, si le crime est passible d'une peine perpétuelle et jusqu'à un an, dans les autres cas.

### C. — *Les propositions de la Commission.*

L'abrogation des dispositions excluant les peines de substitution et limitant les circonstances atténuantes pour les « délits de violence »

ainsi que celles assimilant ces délits au regard de la récidive peut être approuvée, dans la mesure où elle constitue un simple retour au droit commun.

Ces dispositions avaient été, en effet, les plus critiquées lors de l'examen du projet de loi « Sécurité-Liberté ». Notre excellent rapporteur, M. Carous, n'avait-il pas affirmé, exprimant alors sa conviction profonde : « *Il ne faut toucher aux principes fondamentaux de notre droit qu'avec d'infinies précautions et seulement à l'occasion d'exceptions mûrement réfléchies. Autrement, je crains que pour avoir renversé ce à quoi des générations de juristes ont cru — ces principes qui sont les règles fondamentales d'une société républicaine — nous ne soyons entraînés un jour à prendre des décisions qui, elles, seront véritablement dangereuses... La récidive, le sursis, les circonstances atténuantes, tous ces grands principes ne peuvent être mis en cause qu'avec beaucoup de circonspection.* »

Par ailleurs, elles se heurtent à deux séries d'objections, juridique et pratique :

— *d'un point de vue juridique*, elles ne sont pas nécessaires car les textes antérieurs sont suffisants pour sanctionner sévèrement de tels délits, lorsqu'ils sont commis dans des conditions qui le justifient ;

— *d'un point de vue pratique*, ces dispositions sont de surcroît très compliquées. Dès lors, elles n'ont jamais été en fait appliquées par les juridictions.

En revanche, votre Commission estime indispensable de maintenir les dispositions des articles 463-1 à 463-3 du Code pénal créant une nouvelle cause d'aggravation de la peine lorsqu'une infraction a été commise par un condamné admis au régime de la semi-liberté ou bénéficiaire d'une libération conditionnelle ou d'une permission de sortir. Il apparaît, en effet, opportun voire équitable de permettre au juge répressif de sanctionner plus sévèrement un condamné bénéficiant d'un régime de faveur, et qui a failli à la confiance qui lui a été faite par le tribunal.

Toutefois, elle vous propose d'étendre ces dispositions à toutes les infractions de droit commun commises dans ces mêmes circonstances, afin de ne pas introduire de sélection dans la criminalité.

Telle est l'économie générale des amendements que votre Commission vous demande d'adopter au présent article.

## Article 2 A.

### La peine de travail d'intérêt général.

(Art. 43-3-1 à 43-3-5 (nouveaux) du Code pénal.)

L'article 2 A, qui résulte d'un amendement de la Commission des lois, adopté à l'unanimité par l'Assemblée nationale, a pour objet de créer une nouvelle peine de substitution à l'emprisonnement, le travail d'intérêt général.

Cette nouvelle sanction est destinée à réprimer, sans avoir recours à l'emprisonnement, les actes de délinquance de faible gravité. Elle présente ainsi le double avantage de supprimer les effets particulièrement nocifs des courtes peines d'emprisonnement coûteuses et criminogènes, tout en apportant une contribution positive à l'ensemble de la société et en favorisant également la réinsertion sociale du condamné.

#### A. — Une innovation empruntée aux législations étrangères.

Plusieurs pays ont déjà mis en œuvre cette peine de substitution. C'est ainsi que la *Grande-Bretagne*, par le Criminal Justice Act de 1972, a introduit le Community Service Order — ou « travail d'intérêt social » — qui s'applique dans les conditions suivantes : le délinquant doit être âgé d'au moins dix-sept ans et accepter la mesure ; l'infraction doit être punissable de l'emprisonnement ; la sanction consiste à effectuer gratuitement, sur son temps de loisirs, entre 40 et 240 heures de travail d'intérêt social, lequel doit être accompli dans les douze mois qui suivent le prononcé de la mesure. Enfin, c'est le service de probation qui a la responsabilité de la mise en application et de l'administration du système.

Les résultats du Community Service Order, en vigueur depuis 1973, apparaissent très positifs et la sanction a surtout été appliquée aux jeunes de dix-sept à vingt-cinq ans.

Il en va de même de l'*État de New York*, bien que l'esprit de la mesure soit un peu différent, puisque la peine, principalement appliquée à des chômeurs, consiste à effectuer soixante-dix heures de travail dans un bref délai (deux semaines) au profit de la communauté.

L'expérience a été un succès dans la mesure où 90 % des prévenus ont évité la récidive. Par ailleurs, un certain nombre de personnes ont

continué le travail entrepris, et il est apparu que l'expérience permettait de motiver des jeunes pour le travail, leur donnait la faculté d'acquérir une formation et la possibilité parfois de trouver un emploi.

Enfin, le *Québec* a expérimenté un système relativement proche du système britannique, sous la dénomination de travaux communautaires, ces travaux ne pouvant toutefois être imposés que dans le cadre d'une mesure de probation. Leur durée varie de vingt heures à cent vingt heures.

*En France*, le souci de limiter le nombre des courtes peines d'emprisonnement avait déjà conduit le Parlement à instituer des peines de substitution prévues par la loi du 11 juillet 1975. Mais, à l'exception de la suspension du permis de conduire, elles sont peu utilisées par les tribunaux, car si elles peuvent être efficaces et dissuasives dans certains cas, elles sont d'un piètre rendement ou peu adaptées en ce qui concerne nombre d'infractions.

Ainsi, pour un total de 556 731 condamnations prononcées pour délits au cours de l'année 1981, 8 538 furent des peines de substitution, soit 1,53 % (1,36 % en 1980), ce qui démontre que la panoplie est soit insuffisante, soit mal utilisée. En effet, les peines de substitution visent surtout les infractions (accidents de la circulation, chèques sans provision, conduites en état d'ivresse) qui ont un pourcentage faible d'emprisonnement ferme et pour lesquelles on constate surtout des peines d'amende ferme ou d'emprisonnement avec sursis simple.

Par ailleurs, lorsqu'on connaît le pourcentage de la récidive en France (50 %) ainsi que le nombre de détenus condamnés à des peines inférieures à six mois (près de 16 000) l'intérêt d'une nouvelle sanction de substitution dans notre arsenal répressif n'est pas contestable.

*Le Comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance*, présidé par M. Alain Peyrefitte avait déjà suggéré dans sa résolution n° 90 que soit « envisagée l'institution de peines dont l'exécution, acceptée par le condamné, consisterait à exercer temporairement une activité au profit et au service de la communauté. »

Il reprenait ainsi une résolution adoptée par le *Comité des Ministres du Conseil de l'Europe* du 9 mars 1976 recommandant au Gouvernement d'examiner les avantages du travail au profit de la communauté et plus particulièrement la possibilité accordée :

« — au délinquant de purger sa sanction en rendant service à la communauté ;

« — à la communauté de contribuer activement à la réinsertion sociale du délinquant en acceptant sa participation au travail bénévole. »

En définitive, à condition de ne pas craindre une disparité dans son application — et, partant, un risque d'inégalité devant la loi — mais c'est également vrai des autres peines de substitution — la mise en place d'une peine de substitution de ce type doit être acceptée.

C'est une idée généreuse, mais il faut être conscient que la nature des tâches proposées, la qualité de l'encadrement assuré ainsi que la sélection des délinquants conditionneront le développement et la réussite du travail d'intérêt général.

#### **B. — *Le texte adopté par l'Assemblée nationale.***

Le travail d'intérêt général est une **peine de substitution** qui s'ajoute aux autres sanctions de substitution déjà prévues par la loi de 1975 dans le cadre des articles 43-1 à 43-6 du Code pénal.

Il pourra être prescrit par le tribunal à titre de peine principale pour les délits punis de l'emprisonnement.

Son champ d'application est limité aux prévenus âgés de seize ans au moins et qui n'ont pas été condamnés, au cours des cinq ans précédant les faits, pour crime ou délit de droit commun, soit à une peine criminelle, soit à une peine d'emprisonnement sans sursis supérieure à quatre mois.

Par ailleurs, cette sanction ne pourra être prononcée qu'en présence et avec l'accord du prévenu sur le principe de l'accomplissement d'un travail d'intérêt général.

Le travail dont la durée ne pourra être inférieure à quarante heures ni supérieure à deux cent quarante heures, devra être accompli pendant un délai fixé par le tribunal dans la limite maximum d'un an.

Il s'agira d'un travail non rémunéré, effectué au profit d'une collectivité publique, d'un établissement public ou d'une association. Il en résulte que cette prestation sera effectuée, pour les personnes exerçant une activité professionnelle, pendant les heures de loisirs.

Les modalités d'exécution du travail seront déterminées par le tribunal ou, à défaut, par le juge de l'application des peines, lequel établira par ailleurs, à l'intention du tribunal correctionnel, la liste et le

détail des travaux d'intérêt général susceptibles d'être accomplis dans son ressort (par exemple : amélioration de l'environnement naturel, tâches à finalité culturelle et artistique, réparation des dégâts divers liés au vandalisme, actes de solidarité...).

Les modalités pratiques d'exécution seront déterminées par le juge de l'application des peines, en liaison avec le condamné et l'organisme bénéficiaire. Le travail sera contrôlé, en premier lieu, par l'organisme en faveur duquel il sera accompli, en second lieu, par l'agent de probation et le juge de l'application des peines. Le condamné sera tenu à certaines obligations précises : avertir ce magistrat de ses changements de domicile, justifier de ses éventuelles absences, répondre aux convocations...

Enfin, en cas d'inobservation des obligations prescrites par le tribunal ou d'exécution peu satisfaisante de son travail, les sanctions prévues à l'article 43-6 du Code pénal seront applicables : emprisonnement de deux mois à deux ans.

### C. — *Les propositions de la Commission.*

L'article 2 A doit être approuvé dans son ensemble car l'élargissement de l'éventail des sanctions de substitution aux courtes peines privatives de liberté auquel il procède répond à une ardente nécessité.

Cela étant, il paraît nécessaire d'apporter les principales précisions suivantes :

1° Il apparaît inopportun d'introduire dans notre droit positif la notion de consentement tant cette idée de « contractualisation » des peines, bien que séduisante, se heurte à nos principes et nos mentalités. Il est, en effet, contraire aux principes de notre droit pénal de solliciter l'accord du condamné pour le prononcé d'une peine. Celle-ci doit avoir un caractère coercitif et doit être imposée par le tribunal.

Toutefois, afin de ne pas violer les conventions internationales sur le travail forcé, il est indispensable de prévoir la possibilité pour le prévenu de refuser l'accomplissement d'un travail d'intérêt général, après avoir été avisé de ce droit par le Président du tribunal avant le prononcé du jugement.

2° Initialement fixée à 120 heures, la durée maximale du travail d'intérêt général a été portée à 240 heures tout en maintenant l'obligation d'exercer le travail dans un délai d'un an. Or, une telle exigence sera fréquemment difficile à respecter pour les raisons suivantes : les

modalités d'exécution ne seront pas, dans la plupart des cas, immédiatement déterminées ; le travail d'intérêt général pourra avoir un caractère saisonnier ; le condamné pourra exécuter sa tâche pendant les fins de semaines, de sorte que l'accomplissement du travail requerra un délai assez long. Il convient donc **de porter à dix-huit mois le délai maximum** prévu pour accomplir la peine de travail d'intérêt général.

3° De multiples événements peuvent empêcher le condamné d'accomplir sa peine dans les délais impartis. Outre la maladie, l'impossibilité d'accomplir le travail d'intérêt général pourra provenir d'autres événements, parfois indépendants de la volonté du condamné tels que : l'achèvement du chantier auquel il était affecté, la radiation du travail qu'il devait accomplir de la liste des travaux d'intérêt général, l'appel sous les drapeaux... **La possibilité d'adapter l'exécution de la peine à divers événements imprévisibles lors de la décision de condamnation doit donc être expressément prévue.**

4° Il convient de réserver au juge de l'application des peines le **pouvoir de déterminer les modalités d'application du travail d'intérêt général.**

La juridiction de jugement ne possèdera pas, en effet, dans la plupart des cas, tous les éléments d'information pour choisir, en toute connaissance de cause, le travail qu'accomplira le condamné : pour effectuer un choix judicieux, la juridiction devra connaître, à chaque audience, l'état des travaux d'intérêt général qui peuvent être envisagés, non seulement dans son ressort, mais dans tous les autres. De plus, la juridiction devra s'enquérir de manière complète des aptitudes de celui-ci, de son état de santé... Ce bref examen montre qu'en réalité, la réussite du travail d'intérêt général suppose que les modalités d'exécution, pour être judicieusement déterminées, doivent faire l'objet d'une étude préparatoire approfondie que seul le juge de l'application des peines pourra accomplir.

De même, la procédure tendant à suspendre le délai imparté pour accomplir le travail d'intérêt général ne doit pas être trop lourde. La compétence doit donc en être attribuée au juge de l'application des peines.

Enfin, l'article 739, premier alinéa, du Code de procédure pénale donne compétence, pour contrôler la personne condamnée à un sursis avec mise à l'épreuve, au juge de l'application des peines dans le ressort duquel le condamné a sa résidence habituelle ou, si celui-ci n'habite pas en France, au juge de l'application des peines dans le ressort duquel la juridiction qui a prononcé la condamnation a son siège.

Dès lors, des règles de *compétence territoriale identiques* doivent être adoptées en ce qui concerne le contrôle de l'exécution d'un travail d'intérêt général prononcé à titre de peine principale.

5° Il apparaît opportun de reconnaître au condamné qui accomplit un travail d'intérêt général les garanties indispensables à la sauvegarde de sa sécurité, tout en excluant l'application des autres dispositions du Code du travail.

6° Il convient de prévoir **la responsabilité sans faute de l'État pour les faits commis par le condamné pendant l'exécution du travail.**

S'agissant de l'application d'une décision juridictionnelle, le contentieux consécutif aux dommages causés par les condamnés devra naturellement être dévolu aux tribunaux de l'ordre judiciaire. Or, en l'absence de dispositions spéciales, ceux-ci seront amenés à appliquer les règles du Code civil qui obligent la victime à établir soit la faute de l'auteur des faits, soit l'intervention de la chose dont ce dernier a la garde.

Une telle solution ne serait donc guère protectrice de l'intérêt des victimes, surtout si on la compare avec celle adoptée à propos des permissions de sortir ou des libérations conditionnelles. Selon les tribunaux administratifs, les victimes d'actes commis dans de telles hypothèses obtiennent réparation de leurs dommages dès lors qu'elles établissent l'existence d'un lien direct de causalité entre le fonctionnement de l'institution et le préjudice subi.

7° Il est nécessaire d'**adapter la peine de travail d'intérêt général aux mineurs délinquants** auxquels s'applique l'ordonnance du 2 février 1945.

Celle-ci prévoit, en effet, une large gamme de mesures éducatives qui ont d'ores et déjà pour but l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, notamment en facilitant les formules les plus diversifiées de formation et d'intégration au travail.

Ces mesures éducatives sont en principe l'objectif premier de la législation applicable aux mineurs, une sanction pénale n'étant décidée qu'à titre exceptionnel.

Dans tous les cas où la peine semble devoir être prononcée, il convient qu'elle soit adaptée à la personnalité souvent fragile des mineurs. Pour le travail d'intérêt général, l'adaptation nécessaire doit porter sur la durée et la nature des travaux. La durée du travail doit être réduite à 20 et 80 heures afin d'éviter la multiplication des incidents d'exécution susceptibles de conduire à des sanctions d'incarcéra-

tion. Sa nature doit être décidée par le juge des enfants qui s'efforcera particulièrement de choisir des travaux de nature à aider l'insertion professionnelle et sociale des mineurs.

8° Il apparaît enfin indispensable de prévoir l'obligation pour le juge de l'application des peines de recueillir l'**avis préalable du Ministère public** sur l'établissement de la liste des travaux d'intérêt général.

La réussite d'une nouvelle politique pénale tournée vers le développement des peines de substitution à l'emprisonnement dépend, en effet, largement de l'intérêt qu'y prendront l'ensemble des magistrats, notamment ceux du Parquet qui sont plus spécialement chargés de l'exécution de peines.

Ainsi, les magistrats du Ministère public ne seront réellement enclins à requérir le prononcé des peines de travaux d'intérêt général que dans la mesure où ils connaîtront les divers travaux recensés et les conditions dans lesquelles ils ont été choisis.

Le décret d'application devra également prévoir les conditions dans lesquelles l'exécution du travail d'intérêt général peut **se cumuler**, pour les condamnés salariés, **avec la durée légale du travail**. Ces dispositions réglementaires permettront d'éviter d'une part, que des condamnés refusent d'accomplir un travail d'intérêt général au motif qu'ils ont déjà accompli un travail salarié correspondant à la durée légale du travail, d'autre part, que les condamnés à un travail d'intérêt général soient empêchés d'accomplir normalement leur travail salarié.

Ce décret devra, en outre, préciser les conditions d'**habilitation des associations** désireuses de participer à l'exécution d'une sanction pénale.

Telles sont les modifications essentielles qui font l'objet des **amendements** présentés par votre Commission au présent article.

*Article additionnel (nouveau) avant l'article 2.*

**La peine de jour-amende.**

(Art. 43-7 à 43-10 (nouveaux) du Code pénal.)

Cet article additionnel que votre Commission des lois vous propose d'insérer dans le projet de loi, a pour objet d'introduire dans notre législation pénale une nouvelle peine de substitution aux courtes peines d'emprisonnement, le **jour-amende**, qui viendrait s'ajouter à celles déjà prévues par la loi du 11 juillet 1975 dans le cadre des articles 43-1 à 43-6 du Code pénal.

Comme le travail d'intérêt général, cette nouvelle sanction a pour but de réprimer les actes de délinquance de faible gravité, sans avoir recours à l'emprisonnement.

Elle présente, en outre, l'avantage de permettre une répression socialement plus juste des infractions sanctionnées par une amende.

Le mécanisme des « jours-amende » consiste, en effet, à *moduler deux fois la peine* : dans un premier temps, en fonction de la gravité de l'infraction par la fixation du *nombre* de jours-amende, puis, en fonction des ressources du condamné par le calcul du *montant* de l'amende journalière.

Ainsi devraient être respectées tant l'égalité réelle de l'égalité formelle des justiciables devant la loi.

#### A. — *Des expériences étrangères positives.*

Ce système original a été inauguré en Finlande en 1921. Il a été adopté par la Suède en 1931 et par le Danemark en 1939. La République Fédérale d'Allemagne et l'Autriche l'ont introduit, à leur tour, dans leur législation à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1975. Certains pays d'Amérique latine connaissent également l'institution. C'est le cas notamment de l'Argentine (Code pénal de 1975) et du Brésil (Code pénal de 1969).

Si le mécanisme des « jours-amende » présente dans chacun de ces pays des modalités particulières, comme en témoigne le tableau ci-après, il se fonde néanmoins partout sur le même principe. Il s'agit d'assurer l'égalité des justiciables devant la loi, tout en proportionnant l'amende aux capacités contributives de celui qui est condamné à la payer.

La fixation de l'amende se fait donc en deux temps :

1° le juge fixe, dans les limites déterminées par le législateur, un certain nombre de jours-amende, d'après la nature et la gravité de l'infraction ;

2° le juge fixe le montant de chaque jour-amende entre un minimum et un maximum fixés par la loi, en fonction de la capacité économique du prévenu.

Par ailleurs, tous les pays qui ont adopté le système sanctionnent le non-paiement des jours-amende par l'emprisonnement, la durée de cette peine variant toutefois selon les législations. C'est ainsi que

l'Allemagne Fédérale a adopté la sanction la plus élevée (un jour d'emprisonnement pour un jour-amende impayé) et que l'Autriche a considéré que la peine d'emprisonnement devait être d'une durée seulement égale à la moitié du nombre de jours-amende.

Les renseignements les plus intéressants sur la mise en œuvre de l'institution proviennent d'ailleurs de ces deux pays. En effet, le « jour-amende » ne remplace pas seulement l'amende classique, mais aussi les courtes peines privatives de liberté qui, depuis 1969, ne sont appliquées qu'exceptionnellement. Or, les résultats semblent globalement positifs, les peines d'emprisonnement inférieures à six mois ayant considérablement diminué au profit de jours-amende qui n'entraînent une incarcération pour non-paiement que dans 3 % des cas, tant en Allemagne qu'en Autriche.

*Dès lors, au moment où l'on s'efforce de prévenir la récidive en réduisant les courtes peines privatives de liberté et d'adapter la justice pénale à la moyenne délinquance dans sa diversité humaine et criminologique, il apparaît utile d'introduire aujourd'hui en France cette nouvelle peine de substitution.*

Dans son rapport du 2 juillet 1979, une Commission présidée par M. Robert Schmelck avait déjà proposé l'introduction dans notre législation pénale d'un système de jours-amende inspiré de celui pratiqué en Allemagne Fédérale et en Autriche. Dans l'esprit de la Commission, le jour-amende était destiné à remplacer l'amende traditionnelle et à se substituer aux courtes peines d'emprisonnement. Le système proposé se heurtait toutefois à une objection sérieuse. La Commission suggérait en effet que le condamné qui ne s'acquitterait pas de sa dette soit appelé à subir un emprisonnement d'une durée égale à la moitié du nombre de jours-amende prononcés ; or, dans la mesure où cette peine nouvelle devait se substituer non seulement à l'emprisonnement, mais aussi à l'amende traditionnelle, le risque était grand de recréer une contrainte par corps généralisée et, par là-même, d'augmenter les incarcérations que l'on voulait précisément diminuer.

*C'est pourquoi le présent article additionnel n'envisage d'instaurer une peine de « jours-amende » que pour les seules courtes peines d'emprisonnement.*

Mais, sur le plan pratique, il convient de souligner que le succès de la réforme proposée suppose une amélioration des procédures de recouvrement de l'amende. Le niveau effectif de perception des amendes dépasse, en effet, 65 % en Autriche et se situe aux environs de 50 % en Allemagne, alors qu'il est actuellement inférieur à 24 % en France.

LE SYSTÈME DES « JOURS-AMENDE » EN EUROPE.

Tableau comparatif

	Code pénal finlandais	Code pénal suédois	Code pénal danois	Code pénal allemand	Code pénal autrichien
Date d'introduction.	Loi de 1929 modifiée en 1969 puis en 1975 (loi du 31 octobre 1975).	Loi de 1931.	Loi de 1939.	1 <sup>er</sup> janvier 1975.	1 <sup>er</sup> janvier 1975.
Critère de fixation du taux journalier de l'amende.	Base : 40 % du salaire brut du délinquant. Gain quotidien moyen au moment des faits, situation de fortune et charges.	Base : 1/1000 <sup>e</sup> du revenu, fortune, obligation d'entretien et situation économique générale du condamné (au moment de la condamnation).	Amende journalière égale au montant du revenu journalier moyen en tenant compte des conditions de vie du condamné (notamment de sa fortune et de ses charges).	Principe du revenu net avec prise en considération du patrimoine réalisable.	Appréciation libre par le juge des sommes que le condamné peut raisonnablement consacrer au paiement de l'amende journalière (dans la limite du maximum légal). Principe du respect du minimum vital pour que la peine ne soit pas désocialisante.
Nombre de jours-amende minimal et maximal.	1 à 120, sauf en cas de pluralité d'infractions.	1 à 120 (180 si l'amende réprime plusieurs infractions).	1 à 60.	5 à 360 (720 en cas de pluralité d'infractions et lorsque le cumul est admis).	360 jours maximum, cumul des peines de jours-amende en cas de récidive.
Taux minima et maxima de l'amende journalière.	10 marks au maximum.	2 à 500 couronnes.	2 couronnes au minimum, pas de maximum.	de 2 à 10 000 D.M.	3 000 S (1 000 F français) (maximum).
Sanction du non-paiement.	10 jours d'emprisonnement au plus pour 10 jours-amende + 1 jour d'emprisonnement par jour-amende supplémentaire, maximum de 90 jours.	Emprisonnement de 10 à 90 jours.	Nombre de jours d'emprisonnement proportionnel au montant global de l'amende (2 jours au minimum).	Autant de jours d'emprisonnement que de fractions journalières.	1 jour de prison pour 2 jours - amende impayés.
Champ d'application.	Toutes les amendes doivent être fixées en « jours-amende ». 90 % des sentences pénales sont des amendes.	Petite délinquance. Extension envisagée à des infractions traditionnellement considérées comme assez sérieuses.	Peu de renseignements. Champ d'application très restreint : 1 % seulement des amendes prennent la forme de « jours-amende ».	Délinquance de masse. Homicide et blessures involontaires. Conduite en état d'ivresse. Petite délinquance contre les biens.	En principe, toutes les infractions pour lesquelles la peine d'emprisonnement encourue est inférieure à 5 ans (la peine prononcée étant inférieure ou égale à 6 mois). Exception : fraude fiscale ou trafic de drogue (l'amende est alors proportionnelle au profit tiré de l'infraction).

**B. — Le système envisagé.**

La juridiction saisie d'un **délit puni de l'emprisonnement** pourra prononcer, à titre de peine principale une condamnation à un certain nombre de jours-amende. Ni l'emprisonnement, ni l'amende en la forme ordinaire ne pourront alors être prononcés.

Le prévenu devra être **un majeur**, les personnes mineures ne disposant généralement pas de ressources personnelles.

Le **nombre de jours-amende**, qui sera déterminé en fonction de la gravité de l'infraction, ne pourra excéder **deux cent quarante**.

Le **montant de chaque jour-amende** devra correspondre à la somme que le condamné peut économiser quotidiennement s'il restreint ses dépenses au nécessaire, sans pouvoir dépasser la somme de **3 000 francs**. Aussi, sera-t-il calculé en fonction des capacités contributives du prévenu qui seront appréciées à l'aide des déclarations de celui-ci, de documents produits (déclarations de revenus, de fiches de paie...) et des divers éléments recueillis au cours de l'enquête ou de l'information. La philosophie du système est de ne jamais priver le délinquant de ce qui lui est strictement nécessaire pour vivre ou faire vivre les personnes à sa charge, afin que la peine ne soit pas désocialisante.

Dans la mesure où les jours-amende sont destinés à se substituer à une peine privative de liberté, on est en droit d'espérer que le prévenu prêtera volontiers son concours à la détermination d'une sanction qui lui permettra d'échapper à la prison.

Le **montant global de l'amende sera exigible à l'expiration du délai correspondant au nombre de jours-amende prononcés**, ce qui permettra au condamné d'économiser, quotidiennement, le montant journalier fixé par la décision de condamnation.

Toutefois, dans l'hypothèse où surviendrait une diminution sensible des ressources (chômage, maladie...) ou une augmentation importante des charges (naissance d'un enfant, condamnation au paiement d'une pension alimentaire...) le condamné pourrait, en application de l'article 708 (alinéa 3) du Code de procédure pénale, solliciter un fractionnement ou une suspension provisoire de sa peine.

Enfin, en cas de non-recouvrement total ou partiel du montant global de l'amende prononcée, **le condamné sera incarcéré pour une**

**durée égale à la moitié du nombre des jours-amende impayés.** Selon les cas, l'emprisonnement pourra ainsi durer de un jour à quatre mois. Il sera alors procédé comme en matière de contrainte par corps.

Il importe, en effet, pour que la réforme proposée soit efficace et appliquée par les juridictions que le défaut de paiement de l'amende soit assorti d'une sanction suffisamment dissuasive, sans pour autant exclure la prise en considération d'une évolution éventuelle de la situation économique du condamné.

Telle est l'économie générale de cette nouvelle peine de substitution que votre Commission des lois vous propose d'insérer, aux articles 43-7 à 43-10 nouveaux du Code pénal, par le **présent article additionnel.**

## *Art. 2*

### **Sursis assorti de l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général (Art. 747-1 à 747-7 du Code de procédure pénale)**

L'article 2, qui modifie les articles 747-1 à 747-4 du Code de procédure pénale, figure également parmi les dispositions novatrices du projet de loi.

Il substitue, en effet, aux dispositions de la loi du 2 février 1981 qui limitaient les possibilités d'octroi du sursis aux auteurs d'infraction de violence, *la création d'une nouvelle forme de sursis*, en faisant du travail d'intérêt général une obligation particulière imposée par le juge, en cas de condamnation à l'emprisonnement assortie du sursis avec mise à l'épreuve.

#### **A. — *Les modifications apportées par l'Assemblée nationale.***

*Le texte initial* prévoyait simplement l'abrogation des dispositions prévues aux articles 747-1 à 747-4 du Code de procédure pénale qui restreignaient les possibilités d'octroi du sursis aux délinquants récidivistes d'infractions de violence.

*L'Assemblée nationale* a approuvé l'abrogation de ces dispositions dérogatoires aux règles du droit commun du sursis.

Toutefois, sur proposition de sa commission des Lois, elle a adopté *un amendement faisant du travail d'intérêt général*, dans les

conditions prévues à l'article 2 A, *une obligation particulière qui pourra être imposée par le tribunal dans le cadre d'une condamnation à l'emprisonnement assortie du sursis*. Les conditions d'application de cette mesure étant les mêmes que celles du sursis avec mise à l'épreuve, en cas d'inobservation des obligations prescrites par le tribunal, le sursis pourra être prolongé ou révoqué. Toutefois, le délai d'épreuve qui est normalement de trois à cinq ans dans le cadre du sursis avec mise à l'épreuve, est réduit à un an, ce qui correspond au délai pendant lequel le travail doit être accompli.

En conséquence, elle a remplacé l'intitulé du chapitre III du titre IV du Livre V du Code de procédure pénale par un nouvel intitulé : « *Du sursis assorti de l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général* », soulignant ainsi le caractère autonome de cette nouvelle forme de sursis, plus contraignante que le sursis avec mise à l'épreuve de droit commun.

#### B. — *Les propositions de votre Commission.*

Votre Commission ayant par ailleurs accepté d'atténuer le caractère de droit pénal d'exception de certaines dispositions introduites par la loi « Sécurité et Liberté », vous propose, par souci de cohérence avec les modifications présentées aux articles premier et 2 A, d'approuver l'abrogation des règles restreignant les possibilités d'octroi du sursis. Elle n'en demeure cependant pas moins convaincue de la nécessité de réformer, dans le sens d'une simplification, le droit du sursis, qui est un droit très, et sans doute trop compliqué. Une réforme permettrait, sans aucun doute, une meilleure application des dispositions qui, dès avant la loi de 1981, passaient déjà pour être assez fréquemment méconnues par les tribunaux, et singulièrement en matière de cumul des sursis.

Toutefois, elle n'a pas souhaité, dans un but de sécurité législative, entreprendre, dès à présent, la modification du régime de droit commun du sursis, alors que la refonte du Code de procédure pénale est actuellement en cours.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale appelle en revanche les **observations** suivantes :

1° Aux termes de l'article 738 du Code de procédure pénale, le sursis avec mise à l'épreuve peut être accordé quel que soit le passé criminel du délinquant. Dans la mesure où les conditions d'application du sursis assorti de l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général sont identiques, sous réserve de quelques adaptations, à celles du sursis

avec mise à l'épreuve, il convient, pour éviter toute difficulté d'application, **de supprimer la restriction consistant à maintenir certains récidivistes hors de son champ d'application.**

2° Il apparaît également opportun, par souci de coordination avec l'article 739, alinéa 2, du Code de procédure pénale, de prévoir que des **mesures d'assistance** peuvent venir s'adjoindre aux mesures de surveillance.

Enfin, dans la mesure où l'article 2 n'est que la reprise, dans le cadre du sursis avec mise à l'épreuve de la procédure prévue pour la peine principale de travail d'intérêt général, votre Commission vous propose, par coordination, de retenir les mêmes modifications que celles qu'elle a introduites dans la nouvelle sanction de substitution.

Telle est l'économie générale des **amendements** présentés par votre Commission au présent article.

*Article additionnel (nouveau) après l'article 2*

**Assimilation des accidents survenus par le fait ou à l'occasion  
d'un travail d'intérêt général à des accidents du travail**

(Art. L 416 du Code de la sécurité sociale)

La mise en œuvre du travail d'intérêt général suppose que les accidents survenus par le fait ou à l'occasion de son exécution soient assimilés à des accidents du travail, à l'exemple de ce qui est prévu pour les détenus exécutant un travail pénal.

Il convient par conséquent de compléter le 5° de l'article L 416 du Code de la Sécurité sociale par une disposition étendant aux condamnés qui exécutent un travail d'intérêt général le bénéfice d'*une protection sociale* prévue par le livre III du Code de la sécurité sociale.

Tel est l'objet de l'**amendement** qui tend à introduire un article additionnel nouveau après l'article 2.

*Article 3.*

**Exécution des peines.**

(Art. 720-2, 722 et 723-4 du Code de procédure pénale.)

L'article 3 a pour objet de rétablir dans leur rédaction antérieure à la loi du 2 février 1981, les articles 720-2, 722 et 723-4 du Code de procédure pénale relatifs à l'exécution des peines. Le projet de loi revient

ainsi aux dispositions très strictes de la loi du 22 novembre 1978 qui, la première, avait institué un régime spécial d'exécution des peines privatives de liberté, applicable aux individus condamnés pour infraction de violence.

#### A. — *Le droit en vigueur.*

##### a) **Le régime de sûreté.**

(Art. 720-2 à 720-4 du Code de procédure pénale.)

Afin d'empêcher une sortie prématurée de prison des détenus réputés dangereux, la loi du 22 novembre 1978 avait institué une « période de sûreté », tantôt obligatoire, tantôt facultative, durant laquelle les détenus sont privés du bénéfice des diverses mesures prévues par le Code de procédure pénale qui leur permettent de maintenir des liens avec l'extérieur (suspension ou fractionnement de la peine, placements à l'extérieur, permissions de sortir, semi-liberté) ou d'obtenir une diminution de leur peine en guise de récompense de leur bonne conduite (libération conditionnelle, réductions de peine).

Ce régime est notamment obligatoire en cas de condamnation à une peine égale ou supérieure à dix ans d'emprisonnement non assortie du sursis, et qui est prononcée pour un certain nombre d'infractions particulièrement graves (assassinats, tortures ou actes de barbarie, coups et violences volontaires, proxénétisme aggravé, vols aggravés...). Dans les autres cas, et sous réserve que la peine soit supérieure à trois ans de prison ferme, son application devient facultative.

La durée de la période de sûreté est modulée en fonction du quantum de la peine et de la nature de l'infraction :

— elle est en principe égale à la moitié de la peine, ou il s'agit d'une condamnation à la réclusion criminelle à perpétuité, de quinze ans dans les cas où le régime de sûreté est obligatoire ; mais elle peut être exceptionnellement allongée ou réduite par décision spéciale de la Cour d'assises ou du tribunal correctionnel ;

— elle ne peut excéder les deux tiers de la peine, ou dix-huit ans en cas de condamnation à la réclusion perpétuelle, lorsque le régime de sûreté est facultatif.

Par ailleurs, si en cours d'exécution, le condamné « présente des gages exceptionnels de réadaptation sociale », la juridiction qui a prononcé la condamnation (ou la chambre d'accusation, si la condamna-

tion émanait d'une Cour d'assises), peut mettre fin sur saisine du juge de l'application des peines, en tout ou partie, aux sujétions résultant de la période de sûreté ainsi qu'en réduire la durée.

*La loi du 2 février 1981 s'est contentée d'étendre le champ d'application du régime de sûreté obligatoire en ajoutant à la liste existante des infractions qui entraînent ce régime particulier, certaines infractions telles que la castration, le viol et l'attentat à la pudeur, ou certains vols... et en ramenant de dix à cinq ans, le seuil à partir duquel ce régime s'applique automatiquement.*

**b) Les pouvoirs respectifs du juge et de la Commission de l'application des peines**

(Art. 722 et 723-4 du Code de procédure pénale.)

Afin de limiter les conditions d'octroi des permissions de sortir, dans les cas les plus graves, la loi du 22 novembre 1978 avait transféré du juge à la Commission de l'application des peines, le pouvoir de décision. Formée, pour la circonstance, outre du juge de l'application des peines, du Procureur de la République et du directeur de l'établissement pénitentiaire, la Commission statuait soit à la majorité, lorsque la durée de la peine à exécuter par le condamné était supérieure à trois ans, soit à l'unanimité, pour les auteurs d'infractions de violence, quelle que soit la durée de la peine prononcée à leur encontre.

Le juge de l'application des peines ne demeurait compétent pour accorder les permissions de sortir que lorsque la durée de la peine n'excédait pas trois ans.

La loi de 1978 n'avait cependant pas modifié la procédure d'octroi des autres mesures d'exécution de la peine, à savoir les placements à l'extérieur, la semi-liberté, les réductions, fractionnements et suspensions de peines, les autorisations de sortie sous escorte et la libération conditionnelle.

Ces dernières étaient, sous certaines réserves, accordées par le juge de l'application des peines après avis de la Commission de l'application des peines.

*La loi du 2 février 1981 a élargi la compétence décisionnelle de la Commission de l'application des peines à l'ensemble des mesures d'atténuation de la peine actuellement prévues en faveur des détenus,*

en cas de condamnation pour une des infractions entraînant obligatoirement l'application du régime de sûreté, et également dans le cas où la juridiction a fixé une période de sûreté. Dès lors, elle statue soit à la majorité, pour les condamnés ayant à subir une peine d'une durée inférieure ou égale à trois ans, soit à l'unanimité dans les autres cas, ou lorsque l'infraction a été commise à l'aide ou sous la menace d'une arme par nature, quelle que soit alors la durée de la peine.

Le juge de l'application des peines perd ainsi le pouvoir de décider seul des mesures à accorder qu'après application du régime de sûreté (obligatoire ou facultatif) ou lorsqu'une condamnation a été prononcée pour infraction de violence, quelle que soit la durée de la peine. Il reste en revanche compétent dans tous les autres cas, pour toutes les mesures de faveur, y compris les permissions de sortir, quelle que soit la durée de la peine ; celle-ci devant toutefois avoir été prononcée pour une infraction autre que de violence.

C'est dire que s'il perd certains pouvoirs, il en retrouve un autre : celui d'accorder des permissions de sortir quand la durée de la peine est supérieure à trois ans, pouvoir que la loi du 22 novembre 1978 avait transféré à la commission de l'application des peines.

#### **B. — *Le texte voté par l'Assemblée nationale.***

Alors que l'Assemblée nationale a accepté, sous réserve de quelques modifications, le rétablissement des articles relatifs au régime de sûreté, dans leur rédaction issue de la loi de 1978, c'est un tout autre système que celui proposé par le Gouvernement qu'elle a adopté pour ce qui concerne les règles d'octroi des différentes mesures qui peuvent être prises au cours de l'exécution d'une peine d'emprisonnement.

En ce qui concerne *le régime de sûreté*, elle a adopté un amendement, dû à l'initiative de M. Ducoloné, tendant à permettre à la juridiction saisie par le juge de l'application des peines, d'accorder une réduction de la période de sûreté lorsque le condamné présente des « *gages sérieux* » et non plus « *exceptionnels* » de réadaptation sociale.

Quant à la *procédure d'octroi des différentes mesures d'individualisation de la peine*, elle a préféré retirer tout pouvoir de décision à la Commission de l'application des peines, pour ne lui laisser qu'un *rôle consultatif*, estimant qu'il n'y a guère de raisons déterminantes de

faire une distinction quant à l'autorité de décision, entre les permissions de sortir et les autres mesures d'individualisation.

En contrepartie des pouvoirs décisionnels ainsi rendus au juge de l'application des peines, elle a prévu un *recours suspensif* exercé à la diligence du Parquet contre les décisions prises par celui-ci, et a attribué cette compétence au tribunal correctionnel.

### C. — *Les propositions de la commission.*

Un large débat s'était déjà instauré au sein de la Commission, lors de l'examen de la loi « Sécurité et Liberté », au sujet du régime de l'exécution des peines. Chacun avait admis qu'il était d'une grande complexité et qu'il conviendrait de prévoir une réforme d'ensemble, afin d'harmoniser les procédures et unifier les voies de recours.

C'est pourquoi *elle estime encore aujourd'hui inopportun* de modifier par petites touches et à l'occasion d'un cours débat, un régime qui doit être repensé dans son ensemble, et qui pose une série de questions particulièrement complexes telles que l'organisation d'un contentieux, une saisine, une citation, des débats ainsi que de nouveaux moyens en matériel et en personnel.

Par ailleurs, *l'ébauche de « judiciarisation »* à laquelle s'est livrée l'Assemblée nationale n'est pas entièrement satisfaisante. Non seulement elle porte atteinte au principe d'égalité devant la loi en accordant non pas un droit d'appel à l'ensemble des parties au procès mais un simple recours ouvert au Parquet — soit à la partie poursuivante — mais encore, elle n'organise pas la procédure. Sans compter que le système risque d'être assez lourd, dans la mesure où le recours est ouvert contre toutes les décisions du juge de l'application des peines.

Dès lors, votre Commission vous propose de *rétablir le texte initial* du Gouvernement qui se borne à un simple retour aux dispositions de la loi du 22 novembre 1978, dans l'attente de la future réforme de l'exécution des peines.

Tel est l'objet de **l'amendement** présenté au présent article.

## CHAPITRE II

### DISPOSITIONS RELATIVES AUX INFRACTIONS

#### *Article 4 A*

#### **Association de malfaiteurs** (Articles 266 à 268 du Code pénal)

L'article 4 A, qui résulte d'un amendement présenté par la commission des Lois de l'Assemblée nationale, tend à abroger l'article 266 du Code pénal réprimant l'association de malfaiteurs formée dans le but de préparer certains délits.

#### *A. — Le droit en vigueur*

La loi du 2 février 1981 a étendu la portée de l'incrimination d'association de malfaiteurs tout en correctionnalisant cette infraction.

Avant son entrée en vigueur, les articles 265 à 267 du Code pénal ne permettaient de réprimer l'association de malfaiteurs que si elle avait des visées criminelles et si les crimes projetés étaient multiples.

Pour combler cette lacune elle a donc étendu la répression de l'association de malfaiteurs à la préparation d'une seule infraction, de nature criminelle aussi bien que délictuelle. Toutefois, parmi les activités de nature délictuelle, seules sont retenues celles qui peuvent se révéler particulièrement dangereuses pour l'ordre public, à savoir :

- tous les faits de proxénétisme, simple, aggravé ou hôtelier (art. 334, 334-1 et 335 du Code pénal) ;
- les vols correctionnels aggravés (art. 382, alinéas 1<sup>er</sup> et 2) ;
- les destructions ou détériorations aggravées (art. 435) ;
- les faits d'extorsion (art. 400, alinéa premier).

Par ailleurs, pour assurer une répression plus rapide de cette forme de délinquance, elle a également substitué à la peine criminelle

antérieurement prévue (dix à vingt ans de réclusion) une peine correctionnelle moins élevée, réprimant toutefois plus sévèrement l'association ayant des visées criminelles (cinq à dix ans d'emprisonnement) que celle ayant des activités délictuelles (un à cinq ans).

Elle a enfin précisé l'incrimination. Pour être punissable, la préparation doit être concrétisée par un ou plusieurs faits matériels précis.

### B. — *Les propositions de la Commission*

L'incrimination d'association de malfaiteurs permet d'appréhender les délinquants *dès le stade préparatoire de l'infraction*, sans prendre le risque, pour l'ordre public, d'attendre qu'ils soient « passés à l'action ». C'est donc une arme utile et efficace à la prévention de la grande criminalité organisée.

Par ailleurs, les éléments constitutifs de l'infraction sont mieux définis que dans les textes antérieurs à la loi du 2 février 1981 et sont par conséquent plus faciles à réunir pour les enquêteurs. En effet, l'association de malfaiteurs n'est réalisée que lorsque *des faits matériels précis* permettent d'imputer à plusieurs personnes la résolution collective de commettre soit un ou plusieurs crimes contre les personnes ou les biens, soit un ou plusieurs délits graves. C'est ainsi que depuis le 10 mai 1981, 146 poursuites ont été engagées sur le fondement de ce texte.

Enfin, le retour à la législation antérieure constituerait un « énervement » de la répression, compte tenu notamment de la correctionnalisation de certains crimes, en particulier les vols aggravés, les destructions ou détériorations aggravées, ainsi que l'extorsion de fonds. En matière correctionnelle, en effet, les règles relatives à la tentative et à la complicité, qui ont vocation à s'appliquer dès le commencement d'exécution, ne suffisent pas le plus souvent à assurer en ce domaine une répression satisfaisante.

Dès lors, *l'incrimination d'association de malfaiteurs s'avère particulièrement bien adaptée à la lutte contre la délinquance organisée, notamment contre les actes de terrorisme*, car elle donne la possibilité de neutraliser plus facilement non seulement les exécutants mais aussi et surtout les véritables organisateurs de crimes et de délits graves que constituent les destructions par incendie ou explosifs. Les événements

récents ont démontré, s'il en était besoin, l'importance de la lutte préventive contre le terrorisme, dont le Gouvernement est d'ailleurs parfaitement conscient.

L'ensemble de ces considérations milite donc en faveur de la suppression de l'article 4 A, et le retour au texte de la loi du 2 février 1981.

#### Article 4.

#### Coups et violences volontaires.

(Art. 309 du Code pénal.)

L'article 4 du projet de loi, qui modifie le deuxième alinéa de l'article 309 du Code pénal, érige en délit les coups et violences volontaires commis avec une circonstance aggravante, même s'ils n'ont entraîné aucune incapacité de travail.

#### A. — *Le droit en vigueur.*

*Le système actuel d'incrimination*, qui distingue les infractions de violences volontaires principalement en fonction de la gravité de leurs conséquences pour la victime, peut être retracé dans le tableau ci-après :

#### COUPS ET VIOLENCES VOLONTAIRES

(Loi du 2 février 1981.)

Conséquences pour la victime	Infractions simples	Infractions avec circonstances aggravantes
Sans incapacité	(Contravention de 4 <sup>e</sup> classe) • 600 à 1 200 F d'amende • jusqu'à 5 jours d'emprisonnement. (art. R 38-1 <sup>o</sup> du Code pénal.)	—
• Entraînant une incapacité n'excédant pas huit jours.	(Contravention de 5 <sup>e</sup> classe) • 10 jours à un mois d'emprisonnement • 1 2 0 0 F à 3 0 0 0 F d'amende). (art. R. 40 du Code pénal.)	(Délit) • 2 mois à 2 ans d'emprisonnement • 500 à 20 000 F d'amende (art. 309, alinéa 2 du Code pénal.)

Conséquences pour la victime	Infractions simples	Infractions avec circonstances aggravantes
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entraînant une incapacité supérieure à huit jours.</li> </ul>	<p>(Délit)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 mois à 2 ans d'emprisonnement</li> <li>• 500 à 20 000 F d'amende (art. 309, alinéa 1<sup>er</sup> du Code pénal.)</li> </ul>	<p>(Délit)</p> <p>Maximum porté au double</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 mois à 4 ans d'emprisonnement</li> <li>• 500 à 40 000 F d'amende (art. 309, alinéa 3 du Code pénal.)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entraînant une infirmité permanente</li> </ul>	<p>(Crime)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 à 10 ans de réclusion criminelle (art. 310, alinéa 1<sup>er</sup> du Code pénal.)</li> </ul>	<p>(Crime)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 à 15 ans de réclusion criminelle (art. 310, alinéa 2 du Code pénal.)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entraînant la mort sans intention de la donner</li> </ul>	<p>(Crime)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 à 15 ans de réclusion criminelle (art. 311 du Code pénal.)</li> </ul>	<p>—</p>

*Ainsi, seuls sont constitutifs de délits les coups et violences volontaires ayant entraîné une incapacité de travail personnel.*

L'article 309 punit, en effet, de deux mois à deux ans d'emprisonnement et/ou de 500 F à 20 000 F d'amende les coups volontaires ayant entraîné une incapacité totale de travail personnel de plus de huit jours.

L'alinéa 2 punit des mêmes peines les faits n'ayant pas entraîné une incapacité de travail de plus de huit jours commis avec une circonstance aggravante.

Il résulte donc de la rédaction de cet alinéa une absence d'aggravation de la peine dans des cas où les coups et violences, bien que n'ayant entraîné aucune incapacité de travail, ont été commis dans des circonstances particulièrement graves.

La nouvelle rédaction proposée par le projet de loi pour cet article a donc pour objet de combler ce vide juridique.

#### **B. — *Le texte voté par l'Assemblée nationale.***

L'Assemblée nationale a approuvé la correctionnalisation des coups et violences volontaires commis avec circonstances aggravantes même s'ils n'ont occasionné pour la victime aucune incapacité de tra-

vail, et qui ne constituent actuellement que des violences légères punies de simples peines contraventionnelles (art. R. 38-1° du Code pénal — contravention de 4<sup>e</sup> classe).

Elle a toutefois apporté une précision d'ordre rédactionnel particulièrement utile et adopté un amendement, dû à l'initiative de M. Sergheraert qui prévoit au premier alinéa de l'article 309 que le certificat médical précisant la durée de l'incapacité de travail de la victime devra porter la mention qu'il est destiné à être produit en justice.

### *C. — Les propositions de la Commission.*

Le texte voté par l'Assemblée nationale appelle les *observations* suivantes :

Il n'apparaît pas opportun d'obliger le médecin à porter sur le certificat médical constatant l'incapacité de travail, la mention suivant laquelle il est destiné à être produit en justice. Une telle disposition, très partielle en elle-même, car elle ne concerne que les certificats médicaux faisant état d'une incapacité de travail ayant pour origine des coups ou des blessures qualifiés de correctionnels, jette, en effet, la suspicion sur la manière dont les médecins exercent leurs responsabilités, et cela sans aucune raison valable.

Elle est, de plus, contraire à l'un des principes essentiels de la procédure pénale qui prévoit que la liberté est la règle en matière de preuve pénale. Le tribunal apprécie, en effet, souverainement et dans son intime conviction, la valeur des éléments de preuve qui lui sont soumis, nonobstant toutes dispositions contraires.

On peut enfin s'interroger sur la nature de la sanction procédurale d'un certificat médical ne comportant pas cette mention.

L'ensemble de ces considérations milite donc en faveur de la **suppression** du paragraphe I de cet article.

#### *Article 4 bis.*

#### **Séquestration de moins de vingt-quatre heures.**

(Art. 341, 4° du Code pénal.)

L'article 4 *bis*, introduit à l'initiative de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, tend à abroger le 4° de l'article 341 du Code

pénal qui incrimine la séquestration de moins d'un jour et l'assortit d'une peine d'un mois à deux ans d'emprisonnement.

La loi du 2 février 1981 avait créé ce nouvel échelon de pénalité, essentiellement pour ne pas soumettre une séquestration, opérée dans le cadre d'une action collective, au régime juridique spécifique applicable aux « infractions de violence » parmi lesquelles étaient rangées les séquestrations d'une durée de cinq jours au plus (art. 341-3°).

Par ailleurs, il ne s'agit pas d'une nouvelle incrimination mais d'une simple atténuation de la pénalité prévue par le 3° de cet article (emprisonnement de deux à cinq ans), lorsque la victime est libérée dans les vingt-quatre heures.

Comme d'aucuns l'ont alors critiqué, une telle incrimination peut à l'évidence concerner des agissements commis à l'occasion d'actions collectives. Mais l'action syndicale justifie-t-elle des séquestrations de courte durée ?

De plus, la limitation de la peine de celui qui libère la personne enlevée, avant un délai de vingt-quatre heures, constitue une prime au repentir actif.

Dès lors, face à la multiplication des séquestrations de courte durée dans le cadre des conflits du travail, il paraît opportun de conserver cette incrimination, qui, comme l'indiquent clairement les travaux préparatoires de la loi du 2 février 1981, exerce un effet dissuasif sur ceux qui commettent cette infraction.

C'est pourquoi votre commission des Lois vous propose de **supprimer** l'article 4 *bis*, et de maintenir le texte issu de la loi du 2 février 1981.

#### *Article 5.*

#### **Vol aggravé qualifié délit.**

(Art. 382 du Code pénal.)

L'article 5 du projet de loi, adopté sans modification par l'Assemblée nationale, tend à réparer un oubli de la loi « Sécurité et Liberté ».

En effet, l'article 382 du Code pénal, tel qu'il résulte de la loi du 2 février 1981 n'incrimine pas la tentative de vol aggravé alors que

l'article 381 punit la tentative de vol simple. Or, en matière correctionnelle, la tentative n'est punissable comme le délit que si la loi le prévoit expressément.

C'est ainsi que le Tribunal correctionnel de Nice relaxa quatre prévenus poursuivis pour tentative de vol de voiture avec effraction.

Pour dissiper tous malentendus et s'agissant, au surplus, d'un cas grave — la tentative de vol avec violence ou par effraction — une telle disposition ne peut qu'être **approuvée**.

### *Article 6*

#### **Vol aggravé qualifié crime**

(Art. 384 du Code pénal.)

L'article 6 tend à combler une lacune de l'article 384 du Code pénal, qui incrimine le vol aggravé par des violences ayant entraîné une incapacité de travail supérieure à huit jours ou commis en bande organisée, mais ne prévoit pas le cas où ces violences ont entraîné la mort ou une infirmité permanente.

*L'Assemblée nationale* a approuvé, moyennant une modification purement rédactionnelle la réparation de cet oubli.

Cette modification est particulièrement opportune dans la mesure où la mort ou une infirmité permanente peut résulter de vols sans qu'il y ait nécessairement eu coups et violences volontaires.

Cela étant, elle demeure encore *insuffisante*. Il convient, en effet, de modifier l'échelle des peines applicables, faute de quoi le vol aggravé par le port d'une arme, apparente ou cachée, serait puni plus sévèrement (réclusion criminelle à perpétuité) que le vol ayant entraîné la mort (réclusion à temps de dix à vingt ans). Ce texte avait certes une valeur dissuasive à l'intention des voleurs et tendait surtout à éviter bien des drames. Mais il n'en demeure pas moins vrai que le simple fait de porter une arme, si on ne s'en sert pas, semble beaucoup moins grave que celui de voler au point de provoquer la mort de la personne que l'on vole.

C'est pourquoi votre Commission vous propose **d'établir une nouvelle gradation des peines**, allant de la réclusion criminelle à temps

de dix à vingt ans à la réclusion criminelle à perpétuité, et qui prend en considération la gravité du préjudice subi par la victime.

Tel est l'objet de l'amendement qu'elle vous demande d'adopter au présent article.

#### *Article 6 bis*

#### **Destructions ou détériorations volontaires de biens par des moyens de nature à créer un danger pour la sécurité d'autrui.**

(Art. 435, alinéa 2, du Code pénal.)

L'article 6 *bis*, introduit par un amendement de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, tend, à l'article 435 du Code pénal relatif aux destructions de biens, à remplacer la circonstance aggravante de la préparation de l'infraction par une association de malfaiteurs par celle de la commission en bande organisée.

Une telle modification doit être *approuvée* dans la mesure où la notion de bande organisée constitue, dans le droit en vigueur, une circonstance aggravante de l'infraction, alors que l'association de malfaiteurs est préalable à l'infraction, c'est-à-dire punissable en tant que telle. Cette distinction juridique explique que « l'entente préalable » ne soit constitutive que de l'association de malfaiteurs, alors que la bande organisée suppose quant à elle l'existence « d'un groupement ». De même, l'association de malfaiteurs est caractérisée au stade de la « préparation » des infractions, alors que la bande organisée n'intervient qu'au stade de la « commission » de celles-ci.

Par ailleurs, afin de ne pas « énerver » la répression de faits graves s'apparentant au terrorisme, il est de bonne politique criminelle d'aggraver la répression des destructions de biens par l'effet d'une substance explosive ou incendiaire, lorsque les faits sont l'œuvre d'une pluralité de coupables. Les dommages causés sont souvent rendus plus graves en raison de l'aide que se procurent mutuellement les membres du groupe et aussi par l'effet d'entraînement réciproque que suscite l'excitation collective.

C'est pourquoi votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Articles 7 et 8*

**Recel**

(Art. 460 et 461 du Code pénal.)

Les articles 7 et 8, adoptés sans modification par l'Assemblée nationale, tendent simplement à remédier à des omissions de la loi du 2 février 1981.

L'article 7 corrige une référence à l'article 460 du Code pénal relatif au recel simple, en raison des modifications opérées par la loi de 1981, et harmonise le montant de l'amende avec celui fixé à l'article 381 relatif au vol simple.

L'article 8 apporte également une correction à l'article 461 du Code pénal relatif au recel qualifié, rendue nécessaire par l'abolition de la peine de mort.

Ces deux articles doivent donc être adoptés **conformes**.

*Article additionnel (nouveau) après l'article 8*

**Instigation de mineurs à la délinquance.**

(Art. 461-1 nouveau du Code pénal.)

Le fait, pour une personne ayant autorité sur un mineur de l'inciter à commettre des infractions en vue de tirer profit des actes de délinquance commis par celui-ci, n'est pas, dans le droit en vigueur, incriminé en tant que tel.

Or, il est fréquent que les textes sur la complicité et le recel ne puissent être utilisés efficacement car l'instigation n'est pas établie et la preuve du recel est malaisée.

*Le présent article additionnel a pour objet de combler ce vide juridique. Il prévoit à cet effet la responsabilité pénale des personnes qui profitent de la délinquance de mineurs vivant avec elles et placés sous leur autorité.*

En pratique, l'existence de cette infraction, dont les éléments sont objectifs, devrait être assez facile à établir par les services de police et de gendarmerie.

Cette incrimination, qui s'inspire de l'article 334, 4° qui punit une forme particulière de proxénétisme, présenterait, en outre, l'avantage d'assurer une prévention efficace d'un certain type de délinquance juvénile et, par voie de conséquence, une meilleure protection de l'enfance.

### *Article 8 bis*

#### **Entrave à la circulation ferroviaire.**

(Art. 18-1 de la loi du 15 juillet 1845  
sur la police des chemins de fer.)

L'article 8 *bis*, introduit à l'initiative de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, tend à abroger l'article 18-1 de la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer, créant un délit d'entrave à la circulation des trains, analogue au délit d'entrave à la circulation routière.

Cet article, issu de la loi du 2 février 1981, punit, en effet, d'un emprisonnement de trois mois à deux ans et/ou d'une amende de 1 000 F à 30 000 F, toute personne ayant employé un moyen quelconque en vue d'entraver ou de gêner la circulation des véhicules, notamment en plaçant sur la voie un objet faisant obstacle au passage des convois.

Cette nouvelle incrimination avait alors donné lieu à de larges discussions, plusieurs intervenants ayant exprimé la crainte qu'elle ne soit utilisée d'une façon contournée pour porter atteinte à l'exercice du droit de grève ou du droit syndical. Des précautions avaient dès lors été prises, à l'initiative du Sénat, pour éviter de limiter de façon excessive l'exercice de ces droits.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel, tout en reconnaissant la constitutionnalité de ces dispositions, en avait limité étroitement la portée. Il avait, en effet, considéré qu'elles ne devaient s'appliquer « *qu'au cas où une action positive est menée par les auteurs des actes incriminés pour gêner ou entraver la circulation des véhicules et ne sauraient viser les personnes exerçant légalement le droit de grève..., même si la cessation de leur travail a pour effet de perturber ou de supprimer la circulation des véhicules* ». Ainsi, avait-il expressément exclu des prévisions des dispositions nouvelles, l'hypothèse de l'exercice légal du droit de grève.

Toute crainte étant désormais apaisée, il n'en demeure pas moins que la répression du délit d'entrave à la circulation ferroviaire reste justifiée par la nécessité d'empêcher certaines formes difficilement acceptables de manifestations d'usagers ou d'agents des chemins de fer qui nuisent au bon fonctionnement du service public et, le cas échéant, sont de nature à mettre en danger la sécurité des personnes.

De même, l'exercice d'un acte de violence n'a rien à voir et ne saurait être confondu avec l'action syndicale ou la grève. Autrement dit, prétendre qu'il existe une frontière imprécise, perméable entre la violence et la défense des salariés, n'est pas servir la paix sociale et, à la limite, est désobligeante pour les travailleurs.

Enfin, *cette incrimination est directement inspirée de celle prévue par l'article L. 7 du Code de la route* qui punit l'entrave à la circulation routière, tout en n'en étant pas la transposition exacte, puisque la tentative d'entrave n'est pas punissable de manière à ne pas en étendre la portée.

L'ensemble de ces considérations milite donc en faveur de la **suppression** de cet article, et le retour au texte de la loi du 2 février 1981.

## TITRE II

### DISPOSITIONS DE PROCÉDURE PÉNALE

L'objectif d'un procès raisonnablement rapide, d'une certaine célébrité de la procédure, constituait l'un des principaux objectifs de la réforme de 1981.

De là, la création de la saisine directe et certains aménagements apportés à l'instruction criminelle.

Ces institutions méritent d'être approuvées. D'un côté, aux yeux de l'opinion, l'excès de lenteur discrédite la justice au moins autant que l'excès de rapidité. De l'autre, pour le prévenu, la lenteur de la justice peut signifier un allongement du temps de détention provisoire, mesure qui dans le principe doit rester exceptionnelle et brève.

Par ailleurs, le procès pénal devient peu à peu, mais inexorablement, de plus en plus lent, notamment lorsqu'il a comporté une instruction préparatoire.

Les statistiques officielles pour 1981 font ressortir que la durée moyenne des informations est passée de 5,94 (mois) en 1968 à 9,18 en 1981 et le nombre des individus détenus depuis plus de huit mois est passé de 1 107 en 1967 à 2 227 en 1981, alors que le nombre des affaires communiquées au juge d'instruction tend, depuis plusieurs années, à régresser.

Certes, cette aggravation s'explique en partie par une lenteur de plus en plus évidente dans l'exécution des commissions rogatoires et des expertises, mais il n'en demeure pas moins qu'une partie du mal tient aux règles relatives à la mise en état des affaires.

D'où la nécessité de conserver les moyens d'ordre juridique que la loi du 2 février 1981 avait mis en place pour remédier à une telle situation.

*Articles additionnels nouveaux  
avant l'article 9 et article 9*

**Opérations de police judiciaire et contrôle du déroulement des  
instructions criminelles**

(Art. 61, alinéas 2 à 4, 63-1, 64-1, 77-1, 196-1 à 196-6 et 220,  
alinéa 2, du Code de procédure pénale)

L'article 9, adopté sans modification par l'Assemblée nationale, abroge deux séries de dispositions introduites dans le Code de procédure pénale par la loi du 2 février 1981 et qui ont trait, d'une part, aux opérations de police judiciaire, d'autre part, au contrôle du déroulement des instructions en matière criminelle.

**A. — *Le renforcement des pouvoirs de la police judiciaire.***

Le projet de loi abroge :

1° L'article 61 (alinéas 2 à 4) du Code de procédure pénale qui autorise les vérifications d'identité, au cours de recherches judiciaires, en cas de crime ou de délit flagrant ;

2° Les articles 63-1, 64-1 et 77-1 qui permettent de prolonger de deux à trois jours les délais de la garde à vue pour certaines infractions.

**a) *Les vérifications d'identité :***

L'article 61 (alinéas 2 à 4) permettait aux officiers ou agents de police judiciaire d'effectuer des vérifications d'identité dans le cadre d'une enquête de flagrant délit et prévoyait des sanctions correctionnelles à l'encontre de toute personne qui aurait refusé de se prêter à une telle opération ou aurait tenté d'y faire obstacle.

L'ensemble de la réglementation relative aux contrôles d'identité se trouvant regroupé dans un nouveau chapitre du Code de procédure pénale, *le projet de loi* abroge, par coordination, les dispositions éparées qui existaient jusqu'alors et qui font double emploi tant avec la nouvelle réglementation proposée, qu'avec les incriminations prévues aux articles 209 et suivants du Code pénal concernant la rébellion et l'outrage à agent de la force publique.

*La clarté et la simplification tout autant que la sécurité juridique commande, en effet, de ne pas avoir deux régimes juridiques pour un même type d'opération dans le Code de procédure pénale. C'est pour-*

quoi, *vo*tre Commission vous propose d'accepter l'abrogation de cet article dont les dispositions résultent de l'ordonnance du 2 février 1961.

b) *la prolongation du délai de garde à vue pour certaines infractions :*

La loi du 2 février 1981 n'a pas remis en cause l'ensemble du dispositif légal concernant la garde à vue. C'est ainsi qu'elle n'a pas modifié le régime de droit commun prévu par l'article 63 du Code de procédure pénale : vingt-quatre heures décidées par les officiers de police judiciaire, éventuellement prolongées d'une égale durée par autorisation écrite du Procureur de la République ou du juge d'instruction.

En revanche, elle a autorisé une nouvelle prolongation d'une durée de vingt-quatre heures, ce qui porte *le délai de la garde à vue à trois jours*, pour certaines infractions telles que les crimes de séquestration et d'enlèvement de mineurs, les vols à main armée commis par plusieurs personnes ou les prises d'otages, qui sont le plus souvent commises par des bandes organisées ou, au moins, avec un certain nombre de complices.

Bien qu'exceptionnelle, cette situation n'est d'ailleurs pas nouvelle. *L'article L. 627-1 du Code de la santé publique ne prévoit-il pas une durée maximale de quatre jours en cas de trafic ou d'usage de stupéfiants ?*

En outre, ces dispositions qui avaient alors fait l'objet des plus vives critiques ont été entourées de *plusieurs garanties :*

1° L'autorisation de prolonger la garde à vue au-delà de deux jours doit être accordée dans tous les cas par un magistrat du siège après que lui ait été présentée la personne retenue sur les lieux mêmes de la garde à vue. On notera que ces règles ne concernent que les enquêtes préliminaires et de flagrance, la loi n'ayant pas accordé ce pouvoir exceptionnel de prolongation de la garde à vue au juge d'instruction saisi d'une information judiciaire.

2° Le Procureur de la République ou le juge d'instruction est tenu, au-delà de quarante-huit heures, de désigner un médecin qui examinera la personne gardée à vue et délivrera un certificat médical motivé qui sera versé au dossier.

Ces règles traduisent ainsi un souci de plus en plus vif de voir l'examen médical réalisé à mesure que s'allonge le délai de la garde à vue : il est facultatif pendant la première tranche de vingt-quatre heu-

res et n'a lieu que sur décision du Procureur de la République si celui-ci l'estime nécessaire ; pendant la seconde tranche de vingt-quatre heures, l'examen est automatique si l'intéressé, dûment avisé de son droit de le demander, le souhaite, et au-delà de quarante-huit heures, il devient obligatoire.

3° Ces formalités sont enfin prescrites à peine de nullité de la procédure.

*Le projet de loi supprime ces dispositions, tout en ne modifiant en rien le régime de droit commun de la garde à vue.*

Or, au moment où le terrorisme se manifeste en France avec une particulière violence, on peut s'interroger sur l'opportunité d'une réduction des délais de la garde à vue. Est-il également besoin de rappeler l'efficacité de cette mesure dans l'affaire de la tuerie d'Auriol ou lors des attentats commis contre l'Ambassade de Turquie ?

**C'est pourquoi, votre Commission estime indispensable de maintenir la possibilité d'une prolongation du délai de la garde à vue au-delà des quarante-huit heures pour des infractions commises par des bandes organisées ou par deux ou plusieurs personnes.**

La garde à vue de quarante-huit heures est, en effet, manifestement insuffisante pour des infractions très graves commises par des malfaiteurs organisés. L'enquête nécessite souvent que soient effectuées dans les meilleurs délais, des investigations, en France ou à l'Etranger, permettant l'identification de coauteurs ou complices, la recherche d'éléments de preuves, l'audition de témoins importants dispersés en des lieux divers. Il faut aussi, notamment dans les affaires d'atteintes à la sûreté de l'Etat, que puisse être étudiée sérieusement dans les temps les plus courts, l'importante documentation saisie qui peut permettre d'identifier et de confondre les auteurs d'attentats, mais aussi et surtout les véritables instigateurs d'actes de terrorisme.

Les services habituellement chargés des enquêtes contre le grand banditisme admettent que 1 500 affaires environ, par an, motiveraient une prolongation exceptionnelle de garde à vue. Les statistiques démontrent également qu'un usage modéré est fait de cette mesure : en 1981, sur 236 948 gardes à vue effectuées sur l'ensemble du territoire, seulement 38 215, soit 13,88 %, ont entraîné une prolongation de vingt-quatre heures et il n'a été fait usage de la faculté de renouvellement pour un troisième jour que dans 41 cas.

En définitive, l'extension de la garde à vue ne pourrait être qu'une mesure exceptionnelle qui ne serait employée que pour les quelques affaires graves et complexes pour lesquelles *la législation actuelle est insuffisante*.

Dès lors, *vostra Commission* vous propose de maintenir, avec les mêmes garanties pour les libertés individuelles, les articles 63-1, 64-1 et 77-1 du Code de procédure pénale, introduits par la loi du 2 février 1981, moyennant **quelques modifications** de nature à simplifier et le régime et la procédure mis en place.

Celles-ci tendent essentiellement :

1° à porter la durée maximale de la garde à vue à **quatre jours** par similitude avec la loi du 31 décembre 1970 relative à la répression du trafic des stupéfiants ;

2° à étendre, par souci de cohérence, le champ d'application de ce régime exceptionnel à **tous les crimes et à quelques délits commis en bande organisée ou par deux ou plusieurs personnes** ;

3° à confier au **Parquet ou au juge d'instruction** le soin de décider des prolongations de la garde à vue, chacune pour une durée de vingt-quatre heures, dans la mesure où celui-ci est le maître de l'enquête et le chef hiérarchique de la police judiciaire. Le système retenu par la loi « Sécurité et Liberté » témoigne, en effet, d'une méfiance injustifiée à l'égard des magistrats du Parquet et s'avère compliqué puisque le procureur de la République doit présenter requête au président ou à son délégataire.

Qui plus est, il est essentiel pour l'équilibre de nos institutions que l'ensemble des magistrats de l'ordre judiciaire, et pas seulement ceux du siège, se sentent tous chargés par la Constitution d'assurer le respect des libertés individuelles.

4° à étendre enfin au droit commun de la garde à vue les dispositions issues de la loi de 1981, sur les **nullités de la procédure**, pour répondre aux vœux quasi unanimes de la doctrine.

Telle est l'économie générale du nouveau dispositif mis en place, qui est conforme et à la Constitution et à la Convention européenne des Droits de l'Homme (art. 5, paragraphe 3) et que *vostra Commission* vous demande de retenir dans un **article additionnel nouveau avant l'article 9**.

## **B. — *Le contrôle du déroulement des instructions criminelles.***

Le projet de loi abroge également les modifications apportées en 1981 à la procédure d'instruction criminelle qui tendait essentiellement à réaffirmer le droit de regard du président de la chambre d'accusation sur le déroulement des informations.

Il s'agit :

— de la procédure de dessaisissement du juge d'instruction au profit de la chambre d'accusation prévue aux articles 196-1 à 196-6 du Code de procédure pénale ;

— et du pouvoir de contrôle du président de la chambre d'accusation sur les cabinets d'instruction (article 220, alinéa 2 du Code de procédure pénale).

Ces dispositions avaient été alors imaginées pour accélérer le cours des instructions, abréger la durée des détentions provisoires et renforcer l'effet dissuasif des peines.

### **a) *La procédure de dessaisissement du juge d'instruction :***

La loi du 2 février 1981 a conféré, en matière criminelle, à la chambre d'accusation — sur l'initiative de son président — la possibilité de dessaisir le juge d'instruction et de poursuivre elle-même, par l'intermédiaire de l'un de ses membres, l'information jusqu'à sa clôture.

Elle prévoit, à cet effet, qu'à l'expiration du délai de six mois à compter de la première inculpation, le président de la chambre d'accusation peut, sur les réquisitions du ministère public, à la demande de l'inculpé ou de la partie civile, ou d'office, déférer la procédure à cette juridiction.

Si l'information n'est pas terminée à l'expiration du délai d'un an à compter de la première inculpation, le dossier est alors obligatoirement transmis au président de la chambre d'accusation qui peut, soit prescrire la continuation de l'instruction préparatoire, soit déférer la procédure à la chambre d'accusation.

Dans tous les cas, le président prend sa décision par une ordonnance non motivée et non susceptible d'appel.

La chambre d'accusation a alors la possibilité :

- soit de se déclarer incompétente ;
- soit de dire qu'il n'y a pas lieu à poursuite ;
- soit de prescrire la continuation de l'instruction préparatoire par le juge d'instruction précédemment saisi ou par un autre juge d'instruction ;
- soit, enfin, de se saisir elle-même de la procédure et de charger l'un de ses mesures de mettre l'affaire en état. Ce magistrat est alors compétent pour statuer sur les mesures de détention provisoire ou de contrôle judiciaire et pour exécuter ou ordonner tout acte d'information complémentaire.

Cette généralisation du pouvoir d'évocation de la chambre d'accusation sur les procédures d'instruction criminelle avait déjà suscité de vives réserves. Les critiques formulées à son encontre ont été principalement de deux ordres :

— *Sur le plan des principes*, l'une des critiques majeures a porté sur l'atténuation du principe du double degré de juridiction considéré comme essentiel en matière d'instruction criminelle, en raison de l'impossibilité de former appel contre les arrêts de la Cour d'Assises.

— *Sur le plan pratique*, deux autres reproches lui ont été adressés :

- une accélération pour le moins incertaine des procédures criminelles, car le changement d'instructeur en pleine procédure peut faire perdre du temps puisque le successeur du juge d'instruction devra commencer par apprendre un dossier qui est par hypothèse complexe. Sans compter que la longueur excessive de certaines informations résulte souvent de la diligence avec laquelle sont exécutées les expertises et les commissions rogatoires.

- une méconnaissance du fonctionnement des chambres d'accusation qui, en fait, ne sont guère en mesure de remplir cette tâche supplémentaire. Il apparaît, en effet, que :

— sauf à Paris, les deux conseillers affectés à la chambre d'accusation ou le président, dans les cours comptant moins de trois chambres, sont en fait accaparés par le service d'une autre chambre ;

— la chambre d'accusation ne dispose d'aucun moyen en locaux et en personnel qui lui permette de mener efficacement une instruction ;

— du fait de son ressort de compétence étendu, la chambre d'accusation est à l'évidence moins bien placée que le juge d'instruc-

tion, magistrat spécialisé qui est en contact permanent avec les services de police ou les experts.

En définitive, outre des complications d'ordre pratique (éloignement de la cour d'appel pour les victimes, les témoins, les avocats), cette disposition aboutirait au résultat inverse à celui recherché par suite d'un engorgement au niveau de la chambre d'accusation.

C'est pourquoi *votre Commission* vous propose d'accepter la suppression des dispositions prévues aux articles 196-1 à 196-6 du Code de procédure pénale faisant de la chambre d'accusation un mauvais succédané de juge d'instruction, rôle pour lequel elle n'est ni préparée et n'a ni les moyens ni sans doute la vocation.

En revanche, elle estime indispensable de maintenir la possibilité pour la chambre d'accusation d'évoquer l'affaire au bout de six mois, à la requête du Parquet, de l'inculpé, de la partie civile ou d'office, sans pour autant dessaisir le juge d'instruction compétent. Il apparaît en effet inopportun de faire disparaître un moyen destiné à lutter contre l'enlèvement de certaines instructions criminelles et à réduire la durée des détentions provisoires, et ceci dans l'intérêt même de la liberté.

Tel est l'objet de l'amendement tendant à introduire un *deuxième article additionnel* nouveau avant l'article 9.

*b) Le pouvoir de contrôle du président de la chambre d'accusation sur le fonctionnement des cabinets d'instruction :*

Toujours dans le but d'accélérer les instructions criminelles, la loi du 2 février 1981 a parallèlement étendu et renforcé le pouvoir de contrôle du président de la chambre d'accusation sur les cabinets d'instruction, en lui permettant notamment de contrôler le cours des informations, de demander des rapports sur l'état des affaires, de convoquer les juges d'instruction, de visiter leur cabinet et de prendre connaissance des dossiers.

Comme le souligne la circulaire du 7 février 1981, ces dispositions ne modifient pas la nature des pouvoirs du président de la chambre d'accusation. Elles se bornent à en préciser l'étendue exacte et les conditions d'exercice en énonçant certaines des initiatives que doit prendre ce magistrat pour remplir sa mission.

La décision du Conseil constitutionnel montre d'ailleurs qu'elles ne sont pas contraires au principe de l'indépendance des juges du siège

consacré par l'article 64 de la Constitution, mais, ce faisant, celui-ci en a volontairement donné une interprétation restrictive, considérant que les nouveaux pouvoirs du président de la chambre d'accusation ne lui confèrent « *en rien le moyen de guider le choix des décisions qu'il appartient au seul juge chargé de l'instruction de prendre ni celui de réformer ces décisions* ».

C'est pourquoi *votre Commission* vous demande de rétablir, moyennant une modification l'article 220, alinéa 2 du Code de procédure pénale qui apporte une précision utile et nécessaire au rôle du président de la chambre d'accusation et qui est jugé par les juridictions de nature à réduire les lenteurs de la justice. En l'absence de précisions légales, l'efficacité de ce contrôle sur les cabinets d'instruction était, en effet, très réduite et l'isolement du juge d'instruction qui en résultait était préjudiciable au bon déroulement des informations.

Tel est l'objet *du dernier article additionnel* présenté avant l'article 9.

Le souci de clarté et de simplicité ayant conduit *votre Commission* à rétablir, sous forme d'articles additionnels, les dispositions ainsi modifiées de la loi « Sécurité et Liberté, » relatives à la garde à vue et au contrôle du déroulement des informations criminelles, il convient, par coordination, *d'exclure de l'énumération des articles abrogés* à l'article 9, les articles 63-1, 64-1, 77-1, 196-1, 196-2 et 220, alinéa 2, du Code de procédure pénale.

Tel est l'objet de l'amendement présenté à l'article 9.

## Article 10

### Dispositions diverses

L'article 10, adopté sans modification par l'Assemblée nationale, tend à rétablir dans leur rédaction antérieure à la loi du 2 février 1981, les articles 221, 399 et 511 du Code de procédure pénale.

La modification, d'ordre purement rédactionnel, apportée à l'article 221 relatif au contrôle du fonctionnement des cabinets d'instruction, tire la conséquence de l'abrogation du deuxième alinéa de l'article 220, opérée au précédent article.

Quant aux modifications apportées aux articles 399 et 511, relatifs à la détermination du nombre des audiences correctionnelles, elles ont pour but de confier à nouveau à l'assemblée générale du tribunal et de

la cour le pouvoir de déterminer le nombre de ces audiences, pouvoir que la loi du 2 février 1981 leur avait retiré pour le confier au Président du tribunal après avis du Procureur de la République et au Premier Président de la Cour d'appel après avis du Procureur général.

Les auteurs du projet de loi ont en effet estimé que les dispositions en vigueur avant la réforme de 1981, et qui par ailleurs n'ont été à l'origine d'aucune difficulté, étaient conformes à une tradition ancienne de dialogue et de concertation à laquelle les magistrats sont encore aujourd'hui très attachés.

Dès lors, et sous réserve d'un **amendement de coordination** de nature rédactionnelle, votre Commission vous demande d'approuver cet article.

### *Article 11*

#### **Détention provisoire en matière correctionnelle**

(Art. 144 du Code de procédure pénale)

L'article 11, adopté sans modification par l'Assemblée nationale, tend à rétablir la règle antérieure à la loi du 2 février 1981 selon laquelle la détention provisoire ne peut jamais être prononcée en matière correctionnelle si la peine encourue est inférieure à deux ans d'emprisonnement.

Depuis la loi du 17 juillet 1970, les règles applicables en matière de détention provisoire diffèrent en matière correctionnelle et en matière criminelle. C'est ainsi, qu'afin d'en limiter l'application, trois verrous ont été établis :

1° La détention provisoire ne peut être prescrite que par *une ordonnance spécialement motivée*. L'article 144 définit de manière limitative les motifs pour lesquels elle peut être ordonnée.

2° Pour en limiter autant que faire se peut la durée, le législateur a prévu que l'ordonnance du juge d'instruction n'était valable que pour une *durée maximum de quatre mois*, et devait être soumise à renouvellement périodique.

3° Elle ne peut, enfin, être ordonnée par le juge d'instruction que *si la peine encourue est égale ou supérieure à deux ans d'emprisonnement*.

La loi du 2 février 1981 *avait supprimé cette dernière condition pour les personnes appréhendées au cours d'une enquête de flagrance*, notamment pour aligner les règles de la détention provisoire en matière de saisine directe sur celles applicables en cas d'ouverture d'une information.

**Le projet de loi supprime cette dérogation. Désormais, le droit commun sera applicable dans tous les cas.**

Toutefois, le projet de loi prévoit qu'en cas de délit flagrant, la détention provisoire pourra être ordonnée, dans le cadre de la procédure d'urgence, si la peine encourue est au moins égale à un an d'emprisonnement (cf. infra. art. 395 nouveau du Code de procédure pénale).

**Votre Commission vous demande d'accepter cet article sans modification.**

## CHAPITRE PREMIER

### LES CONTRÔLES D'IDENTITÉ

#### *Articles 12 et 13*

#### **Les contrôles d'identité**

(Art. 78-1 à 78-6 (nouveaux) du Code de procédure pénale)

Dans un souci de rigueur et de simplification, le projet de loi opère une remise en ordre de l'ensemble des dispositions relatives aux contrôles d'identité. Sont ainsi regroupés dans un nouveau chapitre du Code de procédure pénale l'ensemble des dispositions sur les contrôles d'identité et en conséquence abrogées les dispositions éparées qui fondaient jusqu'alors ces contrôles : l'article 61, alinéas 2 à 4 du Code de procédure pénale en matière d'enquête de flagrance, l'article 8 de la loi du 27 novembre 1943 en matière d'enquête préliminaire ainsi que les articles 76 à 78 de la loi du 2 février 1981 réglementant les contrôles et vérifications d'identité qu'ils soient effectués au titre de police judiciaire ou dans le cadre d'une opération de police administrative.

A cet effet, l'article 12 du projet de loi modifie l'intitulé du Titre II du Livre premier du Code de procédure pénale désormais dénommé : « Des enquêtes et des contrôles d'identité », et l'article 13 crée au sein de ce Titre II un chapitre III comportant six articles nouveaux consacrés aux contrôles d'identité.

En « *judiciarisant* » la procédure des contrôles d'identité, les auteurs du projet de loi confirment ainsi la légalisation des contrôles et des rétentions nécessaires aux opérations de vérification d'identité effectuées notamment au titre de la police administrative, qui fut l'une des dispositions les plus controversées de celles introduites par la loi du 2 février 1981.

#### **A. — *Le droit en vigueur***

La loi du 2 février 1981 a donné un fondement légal aux contrôles et vérifications d'identité effectués tant au titre de la police judiciaire

que de la police administrative, et dont la régularité juridique était, pour ces derniers, jusqu'alors des plus douteuses.

La réglementation définie répondait au souci de concilier deux impératifs contradictoires : les nécessités actuelles du maintien de l'ordre public et le respect des libertés individuelles, singulièrement de la liberté d'aller et de venir.

C'est ainsi que les articles 76 à 78 de la loi, introduits à la suite d'amendements d'origine parlementaire, ont limité le cadre des interventions policières à ce qui est strictement nécessaire à la réalisation des objectifs poursuivis, en précisant non seulement les motifs des contrôles et des vérifications d'identité, mais encore les conditions suivant lesquelles ils pourront être exécutés. Ils ont en outre prévu des sanctions pénales à l'encontre des individus qui refuseraient de s'y soumettre ou auraient tenté de les empêcher.

a) *Le cadre des contrôles et des vérifications d'identité :*

Les opérations de *contrôle* d'identité ne sont autorisées qu'en cas de recherches judiciaires, comme cela était prévu antérieurement, ou pour prévenir une atteinte à l'ordre public, notamment une atteinte à la sécurité des personnes et des biens.

Par ailleurs, ce n'est que lorsque la personne ne justifie pas sur place de son identité, soit qu'elle refuse, soit qu'elle se trouve dans l'impossibilité de fournir un élément permettant son identification, que les autorités de police pourront la retenir dans un local de police en vue d'une *vérification* de son identité.

b) *Les conditions des contrôles et des vérifications d'identité :*

• Les contrôles d'identité

Quant aux agents de contrôle, la loi autorise *toute autorité de police*, y compris les agents de police judiciaire mais seulement sur l'ordre et sous la responsabilité des officiers de police judiciaire, à contrôler sur place l'identité de toute personne.

Quant à l'intéressé, il peut justifier de son identité par *tout moyen*, éventuellement par témoins. Cette disposition tient compte du fait que la carte d'identité n'est pas obligatoire dans notre pays.

• **Les vérifications d'identité**

La rétention d'une personne interpellée dans le cadre d'une opération de contrôle préventif d'identité, effectué au titre de la police administrative, en vue de vérifier son identité, ne peut être mise en œuvre *qu'en cas de nécessité*.

Cette disposition particulièrement novatrice est d'importance puisqu'elle ne peut s'autoriser d'aucun précédent législatif et va même à l'encontre de l'arrêt Friedel du 5 janvier 1973 aux termes duquel la Chambre criminelle de la Cour de Cassation avait décidé que « les pouvoirs de police administrative, s'ils permettent, quand des circonstances particulières l'exigent, de procéder à des vérifications d'identité, n'autorisent pas à retenir, fût-ce provisoirement, des personnes qui n'ont commis aucune infraction ou qui ne sont pas soupçonnées d'en avoir commis ».

Toutefois, afin de limiter l'atteinte à la liberté d'aller et de venir, la loi régit très soigneusement les modalités de cette rétention et met en place un certain nombre de *garanties* pour les intéressés.

Elle précise notamment que :

— la personne retenue est présentée sans délai à un officier de police judiciaire ;

— elle doit être mise en mesure de prévenir aussitôt sa famille ou toute personne susceptible de lui permettre d'établir son identité ;

— ces opérations doivent être effectuées avec courtoisie ;

— la durée de la rétention administrative est limitée au temps strictement nécessaire à la vérification d'identité, sans pouvoir excéder six heures ;

— l'autorité judiciaire est désormais mise en mesure d'exercer ses pouvoirs de contrôle sur les opérations de vérification d'identité, contrôle indispensable pour assurer la comptabilité du texte avec les prescriptions de l'article 66 de la Constitution :

• d'une part, l'intéressé est avisé, dès son arrivée dans le local de police, de son droit de prévenir le Procureur de la République, lequel pourra enjoindre aux autorités de police de mettre fin à la mesure de rétention ;

• d'autre part, l'officier de police judiciaire doit mentionner dans chaque cas, sur un procès-verbal précis et détaillé et sur un registre spécial, les raisons du contrôle et les conditions du déroulement des formalités prévues pour la rétention.

Le Procureur de la République peut à tout moment contrôler l'exécution des opérations de vérification et doit contrôler périodiquement le registre spécial.

— enfin, en aucun cas, les contrôles et vérifications d'identité, ne peuvent donner lieu à la prise d'empreintes digitales ou de photographies, ni faire l'objet d'une mise en mémoire sur fichier manuel ou automatisé.

### c) *Les sanctions :*

Pour renforcer l'efficacité de ces contrôles, la loi prévoit des sanctions correctionnelles à l'encontre de ceux qui refuseraient de se prêter aux opérations de vérification d'identité ou qui empêcheraient les autorités de police d'accomplir leur mission. Dans le premier cas, les peines prévues sont de dix jours à trois mois d'emprisonnement et une amende de 1 200 à 2 000 francs. Dans le second cas, le maximum de ces peines est porté au double.

## B. — *Le projet initial*

Convaincus de la nécessité de fixer un cadre légal aux contrôles d'identité afin de garantir le respect de la liberté individuelle tout en permettant à la police de remplir sa mission de prévention des atteintes à l'ordre public, les auteurs du projet de loi maintiennent la procédure des contrôles d'identité légalisée par la loi « Sécurité et Liberté. »

Tout en maintenant l'essentiel du dispositif mis en place par la loi du 2 février 1981, le projet de loi y apporte une *triple modification*, qui précise les garanties de procédure :

1° Il restreint le champ d'application des contrôles d'identité, en définissant de manière plus précise les motifs de nature à les justifier.

Ainsi, en matière de police judiciaire, il précise toutes les hypothèses dans lesquelles les contrôles peuvent être effectués. L'identité de toute personne peut être contrôlée lorsqu'un *indice donne à penser qu'elle a commis, tenté de commettre ou se prépare à commettre une infraction, qu'elle peut fournir des renseignements utiles à une enquête judiciaire ou qu'elle fait l'objet de recherches.*

Le projet de loi substitue donc à la notion incertaine de « recherche judiciaire » celles « d'indices » que le Conseil d'Etat a considéré comme étant objectifs par nature.

Quant aux contrôles d'identité effectués à titre préventif dans le cadre d'une opération de police administrative, ils ne pourront plus être effectués en tous lieux et pour prévenir une atteinte à l'ordre public, mais « *dans des lieux déterminés où la sûreté des personnes et des biens se trouve immédiatement menacée* ».

Le projet de loi prévoit par ailleurs que les vérifications d'identité peuvent être effectuées sur toute personne soumise à des règles particulières qui lui font obligation de détenir certains titres relatifs à sa situation ou à son activité et dont la violation est pénalement sanctionnée. Cette disposition vise notamment les marchands forains, les automobilistes et les étrangers.

2° Il définit de nouvelles garanties en cas de rétention pour vérification d'identité.

Ainsi :

— Lorsqu'une personne refuse ou se trouve dans l'impossibilité d'établir son identité, la rétention peut s'effectuer *soit sur place, soit dans un local de police*.

— La durée de la rétention est limitée au temps strictement nécessaire à la vérification d'identité et ne peut en aucun cas excéder *quatre heures*. En outre, le temps de rétention s'impute, le cas échéant, sur celui de la garde à vue.

— Le contrôle des autorités judiciaires sur les opérations de vérification d'identité est renforcé. *Le Parquet doit, en effet, être immédiatement avisé de la vérification d'identité*. Par ailleurs, *la copie du procès-verbal relatant les modalités de la vérification doit être remise à l'intéressé et transmise au Procureur de la République*.

— Toutes les pièces relatives à la vérification d'identité doivent être *détruites dans un délai de six mois* sous le contrôle du Procureur de la République lorsqu'aucune suite judiciaire n'a été donnée à la vérification. Afin qu'il n'y ait aucune conservation des indications relevées, le registre spécial d'inscription des vérifications d'identité, qui doit être tenu dans tout local de police depuis la loi de 1981, est supprimé.

— Enfin, le non-respect des formalités prévues est sanctionné par *la nullité du procès-verbal*, sous réserve des dispositions de l'article 802 du Code de procédure pénale.

3° Les incriminations nouvelles créées par la loi du 2 février 1981 faisant double emploi avec celles prévues pour la rébellion et l'outrage

à agent de la force publique aux articles 209 et suivants du Code pénal, le projet de loi *supprime* enfin *les sanctions correctionnelles* prévues en cas de refus de se prêter à une opération de vérification d'identité ou d'entrave à son déroulement, laissant au pouvoir réglementaire le soin de fixer les sanctions qui seraient ainsi de nature contraventionnelle.

### C. — *Le texte adopté par l'Assemblée nationale*

La procédure des contrôles d'identité prévue par le texte initial a suscité de vives réserves au sein de l'Assemblée. Les critiques formulées à son encontre ont essentiellement porté sur l'omission d'un certain nombre de garanties offertes aux intéressés et figurant dans la loi « Sécurité et Liberté », ainsi que sur l'imprécision des motifs de nature à justifier un contrôle d'identité au titre de la police judiciaire.

Sur proposition de sa Commission des Lois, l'Assemblée nationale a partiellement tenu compte des critiques adressées au projet gouvernemental. C'est ainsi qu'elle a apporté plusieurs modifications et précisions utiles en ce qui concerne tant le cadre des contrôles et les modalités des vérifications d'identité que la garantie du respect des libertés individuelles.

*En définitive, le projet de loi tel qu'il résulte de son adoption par l'Assemblée nationale s'écarte très peu de la loi du 2 février 1981.*

- *S'agissant du cadre des contrôles d'identité effectués au titre de la police judiciaire, l'Assemblée nationale s'est attachée à mieux définir la nature de l'indice permettant d'effectuer les contrôles. Elle a substitué à la notion « d'indices donnant à penser » celle « d'indices faisant présumer » afin de limiter le caractère intuitif de l'appréciation que devra porter celui qui effectuera un contrôle. Par ailleurs, le motif du contrôle devant être notifié sur le procès-verbal établi en cas de rétention, la conjugaison de ces deux dispositions doit permettre à l'autorité judiciaire d'apprécier la légalité du contrôle en se fondant sur une notion juridique, celle de la présomption.*

- *Quant à la rétention d'une personne pour vérification d'identité, l'Assemblée nationale a complété le texte initial en l'assortissant des garanties prévues par la loi du 2 février 1981 et destinées à assurer le respect des libertés individuelles.*

En particulier :

- 1° Elle a subordonné la rétention sur place ou dans un local de police aux fins de vérification d'identité à l'hypothèse d'une *nécessité* ;

2° Elle a autorisé les personnes interpellées à prévenir « à tout moment » leur famille ou « *toute personne de leur choix* » ;

3° En cas de vérification d'identité d'un mineur de dix-huit ans, celui-ci doit être assisté de son *représentant légal*, et à défaut, le Procureur de la République doit être obligatoirement informé ;

4° Elle a *interdit la prise d'empreintes digitales ou de photographies* à l'occasion des vérifications d'identité ;

5° Elle a *complété les indications* devant être mentionnées sur le procès-verbal établi à l'occasion d'une vérification d'identité ;

6° Enfin, elle a rappelé à titre liminaire que l'ensemble des procédures de contrôle et de vérification d'identité est placé sous le *contrôle des autorités judiciaires*.

En outre, à l'initiative de M. Emmanuel Aubert, elle a supprimé les dispositions relatives aux contrôles d'identité des personnes soumises à des règles particulières qui leur font obligation de détenir certains titres. Elle a également prévu la possibilité pour la personne retenue pour justification de son identité de faire prévenir le Procureur de la République de la mesure dont elle fait l'objet.

#### D. — *Les propositions de la Commission*

Une fois admise la nécessité d'une réglementation des contrôles et vérifications d'identité, le dispositif retenu par l'Assemblée nationale mérite d'être approuvé. Simple codification des dispositions de la loi du 2 février 1981, le texte voté est, en effet, davantage en harmonie avec les principes traditionnels de notre droit.

Cela étant, en privilégiant essentiellement la protection des libertés individuelles, l'Assemblée nationale a rompu le fragile équilibre qui avait été alors établi entre le principe de la libre circulation et les nécessités de l'ordre public.

La Commission des Lois a donc adopté divers **amendements**, qui tendent principalement à permettre effectivement aux autorités de police judiciaire de remplir leur mission de prévention.

Ainsi :

1° Il paraît indispensable **d'autoriser l'officier de police judiciaire à prévenir lui-même la famille ou la personne choisie**, lorsque des circonstances particulières s'opposent à ce que ce soit l'intéressé lui-même

qui use de ce droit. Reconnaître, en effet, à la personne retenue le droit d'aviser toute personne de son choix présente quelques risques, notamment si l'intéressé dont l'identité doit être vérifiée est un délinquant car il pourra, par ce biais, prévenir ses coauteurs ou complices, et éventuellement arrêter une opération délictueuse qui serait en cours.

2° Il apparaît nécessaire de rétablir à **six heures** la durée maximale de la rétention d'une personne interpellée aux fins de vérification d'identité. Dans de nombreux cas, en effet, un délai de quatre heures serait trop bref et ne correspondrait pas aux impératifs de vérification, en ce qui concerne notamment les contrôles d'identité effectués de nuit lorsque les personnes sont domiciliées dans une zone reculée de métropole, d'Outre-Mer, voire à l'étranger, ou encore les interpellations de groupes lors de manifestations violentes. La durée de six heures s'impose d'autant plus que le délai court à partir du moment même de l'interpellation.

3° Pour ne pas interdire les prises d'empreintes digitales ou de photographies dans le cadre des recherches judiciaires, il convient d'**limiter l'interdiction aux seuls cas de vérifications préventives d'identité effectuées au titre de la police administrative.**

Maintenir, en effet, cette interdiction lorsque le contrôle d'identité a été ordonné en matière de police judiciaire, aboutirait à condamner à l'impuissance les services de police confrontés à une personne suspecte refusant de déclarer son identité. L'impunité de certains malfaiteurs pourrait en être ainsi assurée. Refuser de donner aux services d'enquête les moyens d'investigation dont ils disposent ordinairement et qui sont nécessaires à l'accomplissement de leur mission serait enfin susceptible d'entraîner des violations de la loi.

4° La destruction du procès-verbal ainsi que de toutes les pièces se rapportant aux opérations de vérification d'identité ne devrait être envisagée qu'au bout de **trois ans**, si dans cet intervalle, il n'a été fait aucun acte de poursuite ou d'instruction.

Cette garantie, au demeurant indispensable pour la protection des libertés individuelles, doit aussi protéger les policiers qui ont procédé aux opérations et qui sont toujours susceptibles de faire l'objet de plaintes en arrestation arbitraire ou séquestration de personnes. Il paraît donc anormal de faire disparaître toute trace écrite du contrôle et notamment du procès-verbal qui témoigne de la régularité des opérations, avant que ne soit acquise la prescription de telles poursuites.

5° Il est enfin superfétatoire de prévoir la nullité en cas d'inobservation des formalités prescrites. La nullité du contrôle est de fait.

Telles sont les **modifications essentielles** que votre Commission vous demande de retenir au présent article.

## CHAPITRE II

### LA PROCÉDURE D'URGENCE

#### *Article 14*

#### **Délais impartis aux juridictions pour statuer sur les demandes de mise en liberté**

(Art. 148-2 du Code de procédure pénale)

L'article 14 du projet de loi, qui modifie l'article 148-2 du Code de procédure pénale, a pour objet d'imposer, d'une manière générale, des délais brefs aux juridictions appelées à statuer sur une demande de main-levée totale ou partielle du contrôle judiciaire ou de mise en liberté provisoire : dix jours pour le tribunal de grande instance, vingt jours pour la Cour d'appel, faute de quoi, le prévenu est mis d'office en liberté.

Cette disposition constitue un progrès certain par rapport au droit en vigueur, puisque l'article 148-1 ne fixe aucun délai à la juridiction saisie pour se prononcer sur une demande de mise en liberté. Dès lors, les juridictions s'en remettaient, selon la jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de Cassation (Cass. crim. 1<sup>er</sup> mars 1961), « à la conscience des juges ».

*L'Assemblée nationale* a globalement approuvé les dispositions de cet article. Toutefois, sur proposition de sa Commission des Lois, elle a apporté plusieurs précisions particulièrement utiles, tendant d'une part à clarifier la rédaction de cet article et d'autre part à unifier les délais devant la juridiction du premier degré (10 jours) et celle du second degré (20 jours).

Votre Commission vous demande d'approuver cet article qui accroît les droits de la défense, moyennant **une modification tendant à préciser le caractère facultatif de la présence du conseil.**

### *Article 15*

#### **Modes de saisine du tribunal correctionnel**

(Art. 388 du Code de procédure pénale)

L'article 15, adopté sans modification par l'Assemblée nationale, modifie l'article 388 du Code de procédure pénale qui énumère les modes de saisine du tribunal correctionnel : la comparution volontaire des parties, la citation, la convocation par procès-verbal, la procédure d'urgence, et le renvoi ordonné par la juridiction d'instruction.

Votre Commission vous propose de substituer à l'expression « procédure d'urgence » celle de « **comparution immédiate** », plus adéquate pour qualifier la procédure destinée à se substituer à la saisine directe. Il ne s'agit pas, en effet, d'une véritable procédure d'urgence, laquelle tend normalement à prendre des mesures d'urgence de caractère provisoire, alors qu'en l'occurrence, elle a pour objet de saisir la juridiction de jugement pour en obtenir une décision définitive. En outre, une telle expression est de nature à jeter, sur cette nouvelle procédure, l'opprobre qui marquait l'ancienne procédure de flagrant délit, en raison notamment de sa connotation de justice expéditive.

Par coordination, l'intitulé du chapitre II du titre II du projet de loi, doit être modifier de la même façon.

Tel est l'objet des **amendements** présenté au présent article et au chapitre II.

### *Articles 16, 17 et 18*

#### **Convocation par procès-verbal et procédure d'urgence**

(Art. 393 à 397-6 du Code de procédure pénale)

Les articles 16 à 18 du projet de loi traitent de la procédure correctionnelle qui avait été considérablement modifiée par la loi « Sécurité et liberté. »

Ces articles ont pour objet de substituer à l'actuelle procédure de saisine directe une procédure dite d'urgence destinée à permettre, de la

même façon, un jugement rapide des délinquants dans des affaires ne justifiant pas l'ouverture d'une information.

Pour en mesurer toute la portée, il est indispensable d'évoquer la situation actuelle.

#### A. — *Le droit en vigueur*

La loi du 2 février 1981 avait supprimé l'ancienne procédure des flagrants délits, ouvertement critiquée depuis plusieurs années, pour lui substituer la procédure de saisine directe qui devait permettre d'éviter l'ouverture d'informations justifiées par la seule nécessité de placer le prévenu en détention provisoire.

Instituée par la loi du 20 mai 1863, la procédure des flagrants délits permettait de traduire presque immédiatement le prévenu devant le tribunal après avoir été placé sous mandat de dépôt par le magistrat du Parquet.

Utile et souvent utilisée, cette procédure rapide présentait pourtant trois défauts :

1° Le mandat de dépôt était décerné par le Procureur de la République, c'est-à-dire par la partie poursuivante, et non par un juge, organe hiérarchiquement indépendant ;

2° Le délai de jugement par le tribunal, fixé à trois jours, était trop bref et donc peu respectueux des droits de la défense ;

3° Enfin, seuls les délits flagrants pouvaient être traités selon cette procédure, de sorte que le Parquet était conduit à requérir, dans certains cas, l'ouverture d'une information, non point du fait de la complexité de l'affaire ou de la nécessité de procéder à des investigations sur la personnalité du prévenu, mais pour le seul motif qu'il s'avérait nécessaire de décerner mandat de dépôt contre ce dernier. Il en résultait donc un allongement des procédures et spécialement du délai de la détention provisoire au mépris du caractère exceptionnel de celle-ci. Pour réduire le nombre d'informations, certains parquets n'hésitaient pas alors à entendre de manière large la notion de flagrance, allant parfois même jusqu'à huit jours... Mais cette interprétation était juridiquement insoutenable puisque le terme de flagrance est très restrictif (1).

---

(1) Au sens de l'article 53 du Code de procédure pénale : « délit qui se commet actuellement ou qui vient de se commettre »...

*Le critère de la flagrance du délit n'était donc pas satisfaisant.* Une affaire simple ne pouvait pas, en effet, être soumise directement au tribunal lorsque l'auteur du délit n'avait pas été arrêté dans un temps voisin de l'action. A l'inverse, une affaire complexe, mais commise en flagrance, pouvait être déférée au tribunal en flagrant délit, alors qu'une information aurait été préférable.

Il est dès lors clairement apparu qu'au critère de la flagrance du délit devait se substituer celui de la simplicité de l'affaire et du caractère patent des charges recueillies.

Tel fut l'un des apports essentiels de la loi du 2 février 1981.

a) *Le critère d'utilisation de la procédure de saisine directe*

Partant de l'idée que la notion de flagrance n'est pas pertinente du point de vue des nécessités de la rapidité du jugement de certaines affaires simples, cette procédure est désormais applicable à tout délit, qu'il soit flagrant ou non. Il suffit que l'affaire soit simple, c'est-à-dire selon les termes de la loi que « *les charges déjà réunies contre la personne en cause paraissent suffisantes* ». Toutefois, la saisine directe ne peut être utilisée si la peine prévue (1) par la loi dépasse cinq ans d'emprisonnement.

Cette limite de cinq ans, qui correspond à la durée normale des peines correctionnelles si l'on se réfère à l'article 40 du Code pénal, a pour objet de réserver cette procédure à des affaires qui sont non seulement élucidées, mais également relativement peu graves.

b) *Les modalités de la procédure*

Lorsque le parquet estime qu'une information n'est pas nécessaire, il peut saisir directement le Tribunal selon trois procédures différentes, suivant qu'il envisage ou non l'incarcération immédiate du prévenu.

- Si le Procureur de la République estime inutile l'incarcération de l'intéressé ou son placement sous contrôle judiciaire, il invite celui-ci à comparaître devant le tribunal en qualité de prévenu libre, dans un délai qui ne peut être inférieur à dix jours, ni supérieur à deux mois.

---

(1) Il s'agit de la peine prévue par la loi pour l'infraction poursuivie. Il n'y a donc pas lieu de tenir compte notamment de la récidive. Un tribunal saisi sur saisine directe pourra donc prononcer une peine supérieure à cinq ans.

Cette procédure, qui est la reprise du « rendez-vous judiciaire » est applicable à l'ensemble des délits.

- Si le Procureur de la République estime au contraire nécessaire de faire incarcérer le prévenu, ou de le faire placer sous contrôle judiciaire, la loi lui offre alors le choix entre la saisine immédiate du tribunal ou la saisine préalable de son président, si la réunion du tribunal est impossible le jour même. Seuls ceux-ci pourront ordonner une mesure de détention provisoire ou de contrôle judiciaire.

En cas de saisine immédiate du tribunal, le président avertit le prévenu de son droit de réclamer un délai pour préparer sa défense, qui ne peut être inférieur à cinq jours, sauf demande contraire de l'intéressé.

De même, le tribunal peut, à la demande du prévenu ou de la partie civile, sur les réquisitions du Parquet ou d'office, ordonner un supplément d'information et renvoyer l'affaire à une date ultérieure. Dans ce cas, il peut placer le prévenu sous contrôle judiciaire ou ordonner une mesure de détention provisoire.

Si la réunion du tribunal est impossible le jour même et que les éléments de l'espèce justifient une mesure de sûreté particulière (détention provisoire ou contrôle judiciaire), le Procureur de la République traduit immédiatement le prévenu devant le président du tribunal ou un juge délégué par lui. Si le juge prononce la détention provisoire, le prévenu doit comparaître devant le tribunal au plus tard dans les quatre jours, à défaut de quoi il est remis en liberté.

Que la voie choisie par le Parquet soit la saisine immédiate du tribunal ou la saisine préalable du président, certaines règles communes s'appliquent, qui sont inspirées par deux principes : le respect des droits de la défense et la célérité de la procédure.

1° Le prévenu doit être avisé par le Parquet de son droit d'être assisté d'un conseil lors de sa comparution devant le tribunal ou le magistrat du siège, dès lors qu'une mesure de détention ou qu'une mesure restrictive de liberté peut être ordonnée. Le procureur de la République étant désormais privé du pouvoir de délivrer mandat de dépôt, il n'a pas été reconnu à la personne déférée le droit à l'assistance d'un avocat dès sa présentation au Parquet.

2° La détention provisoire ne peut être ordonnée que si la peine prévue par la loi est égale ou supérieure à deux ans d'emprisonnement, sauf si la personne poursuivie a été appréhendée au cours d'une enquête de flagrance.

En outre, les mesures de sûreté prises à ce titre doivent l'être selon les règles habituelles qui s'imposent au juge d'instruction.

3° Le prévenu ou son conseil peut à tout moment demander qu'il soit mis fin au contrôle judiciaire ou à la détention provisoire, le tribunal devant statuer dans les dix jours, faute de quoi le prévenu est mis d'office en liberté.

4° Enfin, le jugement sur le fond doit être rendu dans les deux mois. A défaut de jugement dans ce délai, les mesures de détention provisoire ou de contrôle judiciaire cessent de plein droit de produire effet et le prévenu détenu, s'il ne l'est pour une autre cause, est mis d'office en liberté.

La loi du 2 février 1981 a ainsi voulu supprimer un double inconvénient de la procédure des flagrants délits. Celle-ci, d'une part, permettait au Procureur de la République lui-même de décerner mandat de dépôt, ce qui était paradoxal, étant donné qu'une mesure de contrôle judiciaire exigeait l'intervention d'un magistrat du siège ; d'autre part, lorsque la réunion du tribunal était impossible le jour-même ou le lendemain, le Procureur était obligé de requérir l'ouverture d'une information.

Elle s'efforce également de concilier la célérité de la justice, la réduction du temps de détention provisoire et les droits de la défense. *Violemment combattue lors des travaux réparatoires, cette procédure mérite cependant d'être approuvée.*

On indiquera que, pour l'année 1981, selon les premières estimations dont dispose le Ministère de la Justice :

— 245 000 affaires environ auraient été poursuivies selon la procédure de saisine directe. Elle est donc plus largement utilisée que ne l'était la procédure de flagrant délit, puisqu'en 1980, 215 000 affaires environ avaient été poursuivies en flagrance ; cette augmentation des poursuites a eu pour corollaire une diminution des affaires portées à la connaissance des juges d'instruction (59 000 affaires en 1981 contre 65 000 en 1980).

Il résulte également des renseignements recueillis auprès des grandes juridictions que certains faits simples, rarement constatés en flagrance, telles certaines escroqueries ou certains abus de confiance, peuvent apparaître suffisamment élucidés à l'issue de l'enquête préliminaire pour être immédiatement examinés par le tribunal correctionnel.

C'est ainsi que le Parquet de Paris applique cette procédure à des faits de proxénétisme simple ou de chèques sans provision qui faisaient antérieurement l'objet d'une information.

Certains procureurs de la République estiment en outre que la saisine directe leur permet d'exercer un contrôle renforcé sur la police judiciaire au niveau de l'enquête préliminaire. Ils auraient, en effet, constaté que, depuis la mise en application de cette nouvelle procédure, les officiers de police judiciaire procèdent à des investigations plus complètes, dont ils leur rendent systématiquement compte.

### B. — *Le projet initial*

Comme le fait remarquer M. Forni dans son excellent rapport, « on ne peut raisonnablement renoncer à une procédure rapide qui a le double mérite d'éviter les détentions provisoires inutiles et de ne pas accroître l'encombrement des cabinets des juges d'instruction. »

Convaincus aussi de la nécessité de maintenir une forme de procédure rapide pour des affaires simples, les auteurs du projet de loi ont été amenés à nous proposer, *non pas d'abroger la procédure de saisine directe, mais simplement de lui substituer une procédure dite d'urgence, sensiblement équivalente.*

#### a) *Le champ d'application de la procédure d'urgence*

Alors que la saisine directe était applicable à tout délit flagrant ou non, dès lors que l'affaire était simple, le projet de loi restreint le champ d'application de la nouvelle procédure :

— aux seuls délits flagrants au sens de l'article 53 du Code Pénal ;

— aux délits punis d'une peine d'emprisonnement d'un an au moins et de cinq ans au plus. La loi de 1981 prévoyait aussi le seuil maximum de cinq ans, mais pas de plancher ;

— en tout état de cause, la procédure ne peut être mise en œuvre que si l'affaire est simple, c'est-à-dire selon les termes du projet de loi « si le Procureur de la République estime que les éléments de l'espèce justifient une comparution immédiate ».

### **b) *Les modalités de la procédure***

**La procédure d'urgence diffère très peu de l'actuelle procédure de saisine directe :**

**1° Le projet de loi maintient la procédure du « rendez-vous judiciaire », appelée convocation par procès-verbal, applicable à tout délit, flagrant ou non, quelle que soit la durée de la peine encourue (art. 394).**

**Toutefois, il l'enrichit par rapport à la loi de 1981 de la possibilité de placer le prévenu sous contrôle judiciaire jusqu'à sa comparution devant le tribunal, dans un délai qui ne peut être inférieur à dix jours, ni supérieur à deux mois. Cette mesure ne peut être prononcée que par le président du tribunal ou son délégué, après audition du prévenu assisté, le cas échéant, de son conseil.**

**2° Le Procureur de la République, s'il estime nécessaire de placer la personne en cause sous mandat de dépôt, pourra traduire sur le champ le prévenu devant le tribunal, au lieu du jour même.**

**3° Si la réunion du tribunal est impossible le jour même et que les éléments de l'espèce paraissent exiger une mesure de détention provisoire, le Procureur de la République pourra traduire le prévenu devant le Président du Tribunal ou un juge délégué par lui qui statuera en chambre du Conseil avec l'assistance d'un greffier, le prévenu et, le cas échéant, son conseil entendus. Ceux-ci pourront ordonner sa détention provisoire et non plus son placement sous contrôle judiciaire comme sous l'emprise de la loi de 1981.**

**La détention provisoire peut être prononcée même si la peine encourue est inférieure à deux ans ; elle doit être motivée selon les références du droit commun. Mais elle est très brève : le prévenu placé en détention provisoire doit comparaître devant le tribunal le premier jour ouvrable suivant, faute de quoi il est mis d'office en liberté (quatre jours au plus dans la loi Sécurité et Liberté). Si le juge estime que la détention provisoire n'est pas nécessaire, il oblige le Parquet à recourir à la procédure du « rendez-vous judiciaire » (art. 396, alinéa 3).**

**4° Lors de la comparution devant le tribunal, le président peut renvoyer l'affaire à une audience comprise entre cinq jours et un mois plus tard, si le prévenu ne consent pas à être jugé séance tenante ou si l'affaire ne lui paraît pas en état d'être jugée. Dans ce cas, le tribunal peut, à la demande des parties ou d'office, ordonner un supplément**

d'information qui sera mené par un de ses membres ou par un juge d'instruction. Cette dernière possibilité est une innovation par rapport à la loi de 1981 ; elle est particulièrement intéressante car les tribunaux manquent souvent de temps et d'habitude pour procéder eux-mêmes à des mesures d'instruction. On peut toutefois regretter l'impossibilité de renvoyer à l'instruction.

Le tribunal peut toujours placer ou maintenir le prévenu sous contrôle judiciaire. Dans le cas de la comparution immédiate, il peut le placer ou le maintenir en détention provisoire, même si la peine encourue est d'un an, et non de deux ans comme en droit commun.

Lorsque le prévenu est en détention provisoire, le jugement au fond doit être rendu dans les deux mois qui suivent le jour de sa première comparution devant le tribunal, faute de quoi le prévenu est mis d'office en liberté.

En revanche, lorsque le prévenu est placé sous contrôle judiciaire, le jugement n'a pas à être rendu dans ce délai comme cela était prévu dans la loi de 1981.

5° Enfin, le projet de loi prévoit que le tribunal peut placer ou maintenir le prévenu en détention lorsqu'il est condamné à une peine d'emprisonnement ferme, quelle que soit la durée de la peine, alors qu'en droit commun, le tribunal peut maintenir en détention, quelle que soit la durée de la peine prononcée, mais il ne peut placer en détention que si la peine prononcée est de un an au moins.

En cas d'appel, le prévenu peut demander à tout moment qu'il soit mis fin à la mesure de détention, et la Cour saisie d'une demande de mise en liberté devra statuer dans le mois de la demande, faute de quoi le prévenu devra être mis d'office en liberté.

### *c) Les garanties de la défense*

Le projet de loi précise les garanties des droits de la défense, sans pour autant considérablement améliorer les dispositions introduites dans la loi Sécurité et Liberté.

Il prévoit à cet effet :

- la faculté pour l'avocat d'assister le prévenu dès l'engagement des poursuites. Toutefois, comme dans la loi de 1981 (mais contrairement à la loi de 1975), la présence de l'avocat n'est pas prévue lors de

la présentation du prévenu au Procureur. Celui-ci n'est, en effet, informé de la possibilité de faire appel à un avocat qu'après que le Parquet ait choisi la voie dans laquelle il va faire entrer le prévenu. A ce stade, il exerce seulement son pouvoir traditionnel d'aiguillage. Les auteurs du projet de loi font ainsi prévaloir une conception large du principe de l'opportunité des poursuites ;

- une limitation très stricte de la durée de la détention provisoire préalable au jugement ;
- la nécessité pour la juridiction qui souhaite statuer le jour même de recueillir l'accord du prévenu, donné en présence de son conseil ;
- la citation des témoins par tous moyens ;
- la nullité de la procédure en cas d'inobservation des formalités prescrites ;
- la possibilité donnée au président du tribunal d'ordonner une enquête de personnalité avant de prendre une mesure de détention provisoire, et l'obligation faite à celui-ci de statuer en chambre du conseil avec l'assistance d'un greffier.

Enfin, si d'une façon générale, le projet de loi préserve les droits de la défense, en leur permettant d'être exercés, il est toutefois prévu qu'ils ne doivent pas pouvoir pour autant bloquer la procédure ; d'où la formule « le conseil ayant été avisé » utilisée à plusieurs reprises.

### *C. — Le texte adopté par l'Assemblée Nationale*

L'Assemblée Nationale a approuvé, dans ses lignes essentielles, la procédure mise en place par le projet de loi. Elle a toutefois apporté des précisions concernant essentiellement les garanties des droits de la défense.

C'est ainsi qu'elle a adopté un amendement, dû à l'initiative de M. Aubert, qui prévoit que le Procureur de la République ne pourra recueillir de déclarations que si la personne qui lui est déférée **en fait la demande**.

Par ailleurs, sur proposition de sa Commission des Lois, elle a tenu à préciser que, dans le cadre de la procédure de « rendez-vous judiciaire », le prévenu ne pourrait renoncer qu'**en présence de son avocat** au délai de comparution devant le tribunal, fixé à dix jours.

La présence de l'avocat sera également requise lorsque le prévenu acceptera d'être jugé séance tenante. Toutefois, si l'avocat est absent et pour ne pas bloquer la procédure, le président en désignera un d'office, avec l'accord du prévenu.

Elle a enfin estimé nécessaire que la procédure d'urgence engagée devant la juridiction de première instance soit suivie d'une procédure d'urgence devant la cour d'appel pour ne pas maintenir en détention des personnes dont la peine d'emprisonnement a été purgée et la libération intervenue. A cette fin, il est prévu qu'en cas d'appel du jugement rendu sur le fond interjeté par le prévenu détenu, **la Cour d'appel devra statuer dans le délai de quatre mois**, faute de quoi le prévenu sera mis d'office en liberté.

#### D. — *Les propositions de la Commission.*

Les différences existant entre les cas de saisine du tribunal prévus par la loi de 1981 et ceux prévus par le projet de loi sont en définitive fort minimes. En fait, sous réserve d'un changement dans la forme, la procédure correctionnelle prévue par la loi « Sécurité et Liberté » est maintenue au fond.

Votre Commission estime toutefois indispensable d'y apporter des modifications : il convient tout d'abord de rétablir le critère d'utilisation de la procédure de saisine directe ; il est ensuite nécessaire d'améliorer les modalités de la procédure.

##### a) *Le critère d'utilisation de la procédure d'urgence.*

Comme le faisait remarquer M. Carous, dans son excellent rapport, le critère de la flagrance, tiré de la proximité de l'infraction dans le temps, n'est pas pertinent. Certains délits flagrants pour lesquels une information serait souhaitable ne donneraient pas lieu à une instruction ; d'autres, non flagrants, ne pourraient faire l'objet d'un jugement rapide, bien que des investigations complémentaires ne soient pas nécessaires. Sans compter que les juridictions apprécient de manière très variable cette notion.

C'est pourquoi, votre Commission estime indispensable de **rétablir le critère de la simplicité de l'affaire et du caractère suffisant des charges réunies**, prévue par la loi du 2 février 1981, afin que la procédure d'urgence puisse être utilisée quel que soit le caractère du délit (flagrant ou non-flagrant).

Il ne lui paraît pas également opportun de restreindre le champ d'application de la procédure aux faits pour lesquels la peine, que peut prononcer le tribunal, est supérieure à un an.

Il importe, en effet, qu'une réponse judiciaire rapide puisse être donnée aux intéressés lorsque les affaires sont simples et peu graves.

*b) Les modalités proprement dites de la procédure :*

Outre les modifications formelles ou de coordination, la Commission a, par ailleurs, adopté un certain nombre d'amendements de nature à donner plus de souplesse à la procédure proposée. C'est ainsi qu'elle a prévu que :

1° Lorsque le prévenu est présenté au Parquet, le Procureur de la République aura la possibilité de recueillir ses déclarations, **sans qu'il soit nécessaire qu'il en fasse la demande** ; ce serait, en effet, contraire au pouvoir général reconnu au Procureur de la République par l'article 41 du Code de procédure pénale et cela l'empêcherait, en outre, d'exercer tout contrôle sur la police judiciaire. Loin de léser les droits de la défense, la suppression de cette condition permettrait, au contraire, au Procureur de la République, de choisir au mieux le mode de poursuite, et ce, au vu notamment des renseignements qu'il aura pu recueillir.

2° En cas de « rendez-vous judiciaire », le prévenu pourra accepter de comparaître dans un délai inférieur à dix jours, **sans que la présence de l'avocat soit obligatoire**. Il convient, en effet, de maintenir pour chacun la liberté d'organiser sa propre défense, et ce d'autant plus qu'il n'y a pas détention.

3° Lorsque le tribunal estimera que la complexité de l'affaire exige des investigations supplémentaires, il aura la possibilité de **transmettre le dossier au Procureur de la République afin de mieux se pourvoir pour l'instruction de l'affaire**. Afin d'éviter tout recours abusif à cette procédure rapide et de la circonscrire aux seules affaires élucidées, il importe, en effet, que le tribunal puisse demander, au delà d'un simple supplément d'information, le renvoi à l'instruction, s'il considère que le Procureur a eu tort de le saisir directement. Certes, faire du tribunal correctionnel, le juge, non seulement de la détention provisoire, mais encore de la procédure, heurte nos habitudes et nos principes de procédure pénale, mais cela justifie-t-il que l'on renonce pour autant à toute innovation ?

L'introduction d'une possibilité de renvoi à l'instruction, présenterait, en effet, l'avantage, outre de mieux garantir les droits de la défense, de supprimer le caractère irrévocable du choix des voies d'organisation de procédure. C'est pourquoi, votre Commission y attache un très grand intérêt.

Telles sont les modifications essentielles qui font l'objet des amendements présentés par votre Commission aux présents articles.

### CHAPITRE III

#### DISPOSITIONS DIVERSES

*Article additionnel (nouveau) avant l'article 19.*

##### **Immobilisation de véhicules.**

(Art. 43-3 du Code pénal.)

Cet article additionnel, que votre Commission vous propose d'insérer dans le projet de loi, a pour objet de **créer une nouvelle sanction de substitution** : l'immobilisation du ou des véhicules appartenant au prévenu.

Les juridictions peuvent actuellement prononcer, en application de l'article 43-3, 3 ° du Code pénal, la confiscation d'un ou plusieurs véhicules dont le prévenu est propriétaire. Elles n'ont pas, en revanche, la possibilité de priver temporairement celui-ci de la jouissance de son ou de ses véhicules. Or, une telle mesure se révélerait, d'une part, moins draconienne que la confiscation pure et simple qui emporte transfert de la propriété à l'État, d'autre part, particulièrement bien adaptée pour réprimer certains délits prévus par le code de la route, tels les homicides et les coups et blessures involontaires ainsi que les conduites en état d'imprégnation alcoolique.

Certes, la mise en œuvre de l'immobilisation temporaire des véhicules nécessitera une importante organisation matérielle. Cet effort mérite cependant d'être accompli car cette nouvelle peine sera certainement bien accueillie par les magistrats. En effet, ceux-ci répugnent fréquemment à prononcer des peines telles que la suppression du permis de conduire ou l'interdiction de conduire certains véhicules en raison des difficultés inhérentes au contrôle de leur exécution. Celle de l'immobilisation ne se heurtera donc pas à ces inconvénients.

*Article additionnel (nouveau) avant l'article 19*

**Enquêtes de personnalité**

(Art. 81 du Code de procédure pénale)

Le présent article additionnel, que votre Commission vous propose d'insérer dans le projet de loi, a pour objet de **confier par décret, aux juridictions, l'habilitation des enquêteurs de personnalité.**

Les enquêtes de personnalité prescrites à l'égard des inculpés par l'article 81 du Code de procédure pénale et étendues par la loi du 2 février 1981 à des délinquants présumés ne faisant pas l'objet d'une information judiciaire (art. 41, alinéa 5) sont confiées à des personnes « habilitées par le Ministre de la justice ».

Une décentralisation du pouvoir de décision qui consisterait à confier, par décret, l'habilitation des enquêteurs aux juridictions, permettrait de simplifier et d'accélérer la procédure administrative en supprimant des transmissions dépourvues d'utilité réelle.

Une telle disposition serait ainsi de nature à favoriser le développement des enquêtes pré-sentencielles (enquêtes rapides ou de personnalité) qui permettent aux juridictions de jugement d'avoir une meilleure connaissance de la personnalité du prévenu.

*Article additionnel (nouveau) avant l'article 19*

**Convocations, notifications, mise à disposition et délivrance des copies de procédure aux conseils de l'inculpé ou de la partie civile**

(Art. 117 et 118 du Code de procédure pénale)

Cet article additionnel que votre Commission vous propose d'insérer avant l'article 19 a pour objet de renforcer les garanties des droits de la défense.

Votre Commission a, en fait, saisi l'occasion du présent projet de loi pour reprendre, sous réserve de quelques modifications, la proposition de loi, présentée par M. Charles de Cuttoli, tendant à modifier les articles 117 et 118 du Code de procédure pénale, et que votre Haute Assemblée avait adoptée au cours de sa séance du 12 avril 1979.

A cet effet, il prévoit :

1° lorsque l'inculpé ou la partie civile n'a pas désigné un avocat coordinateur tel que le prévoit l'article 117 du Code de procédure

pénale, l'envoi, par le juge d'instruction, de deux convocations et notifications, en cas de pluralité de conseils appartenant à des ressorts judiciaires différents.

2° d'allonger les délais de consultation de la procédure par les avocats de vingt-quatre heures à deux jours ouvrables au plus tard avant les interrogatoires ou les auditions, et de porter, en conséquence, le délai de convocation des conseils aux interrogatoires à quatre jours ouvrables avant l'interrogatoire, au lieu de l'avant-veille seulement dans le droit en vigueur (article 118 du Code de procédure pénale).

3° de consacrer le droit, pour les conseils des parties, à se faire délivrer la copie des pièces de la procédure d'instruction, mais dans les délais prévus pour la mise à disposition de la procédure, c'est-à-dire deux jours ouvrables avant l'interrogatoire ou l'audition de leur client.

Par ailleurs, et afin que l'avocat puisse obtenir également la copie du procès-verbal d'interrogatoire, d'audition ou de confrontation de son client, après que cet acte d'instruction aura été accompli, la copie de cette pièce pourra lui être délivrée à tout moment.

Il paraît, en effet, essentiel que notre législation consacre le droit des conseils des parties d'être informés suffisamment tôt pour être en mesure d'assister efficacement leur client au cours d'un interrogatoire ou d'une confrontation, tout en tenant compte des impératifs de gestion des cabinets d'instruction.

### *Article 19*

#### **Non-communication à l'accusé de l'adresse des jurés**

(Art. 282 du Code de procédure pénale)

L'article 19 du projet de loi, qui complète l'article 282 du Code de procédure pénale, a été inspiré par un souci de protection des jurés contre les éventuelles menaces ou pressions dont ils pourraient faire l'objet.

Il prévoit, à cette fin, que si la liste des jurés de session, qui est communiquée à chaque accusé au plus tard l'avant-veille de l'ouverture des débats, doit contenir des indications suffisantes pour permettre l'identification des jurés, elle ne doit cependant pas faire mention de leur domicile ou résidence.

Toutefois, pour éviter que cette disposition ne soit de nature à porter atteinte à l'exercice du droit de révocation, l'Assemblée nationale, sur proposition de sa Commission des Lois, a prévu que l'adresse des jurés pourra être communiquée à l'avocat de l'accusé s'il en fait la demande.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article **sans modification.**

### *Articles 20 et 21*

#### **Tirage au sort d'un ou plusieurs jurés supplémentaires**

(Art. 296 et 297 du Code de procédure pénale)

Lorsqu'un procès paraît de nature à entraîner de longs débats, la Cour peut ordonner, avant le tirage de la liste des jurés, qu'il soit tiré au sort un ou plusieurs jurés supplémentaires. Dans ce cas, ces derniers assistent aux débats et remplacent éventuellement celui ou ceux des neuf jurés qui seraient empêchés de suivre les débats jusqu'au prononcé du jugement.

Les modifications proposées par le Gouvernement aux articles 296 (alinéa 2) et 297 (dernier alinéa) du Code de procédure pénale ont pour objet de faire de cette faculté une obligation, afin de prévenir de manière systématique la défaillance d'un des jurés qui a éventuellement pour effet, s'il ne peut être remplacé, de renvoyer l'affaire à une session ultérieure.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article **sans modification.**

### *Article 22*

#### **Exécution par provision des peines de substitution**

(Art. 471 du Code de procédure pénale)

L'article 22 qui complète l'article 471 du Code de procédure pénale, constitue l'une des dispositions les plus novatrices du projet de loi.

Cet article, adopté sans modification par l'Assemblée nationale, a en effet pour objet d'autoriser l'exécution par provision des peines de substitution prévues aux articles 43-1 à 43-4 du Code pénal.

En l'état actuel du droit, l'article 708, alinéa premier, du Code de procédure pénale interdit en principe l'exécution provisoire des décisions portant condamnation pénale. La notion même de sanction pénale impose la solution : le dommage causé par une exécution précipitée serait souvent irréparable, si l'exercice ultérieur d'une voie de recours aboutissait, par exemple, au prononcé d'une peine moins grave ou à l'acquittement de la personne poursuivie. Il s'ensuit que les voies de recours, ainsi que les délais donnés pour les exercer, sont suspensifs de toute exécution.

Toutefois, dans certaines hypothèses, le législateur a écarté l'effet suspensif des voies de recours. Ainsi, le mandat de dépôt ou d'arrêt délivré à l'audience par un tribunal correctionnel ou la chambre des appels correctionnels contre le prévenu condamné à un an au moins d'emprisonnement est immédiatement exécutoire nonobstant appel, opposition ou pourvoi en cassation (art. 465 et 512 du Code de procédure pénale).

De même en matière pénale, ces hypothèses sont allées en se multipliant. Ainsi, l'exécution provisoire peut être ordonnée pour les décisions rendues par le juge des enfants ou le tribunal pour enfants (art. 22, alinéa 1<sup>er</sup>, ordonnance du 2 février 1945), pour la suspension ou l'annulation du permis de conduire (art. L.13, alinéa 2 du Code de la Route), ou pour la confiscation spéciale prononcée à titre principal (art. 43-5 du Code pénal).

Enfin, peuvent être déclarés ou sont exécutoires par provision le sursis avec mise à l'épreuve (art. 738 du Code de procédure pénale), les mesures d'aménagement de ce sursis ordonnées par le juge de l'application des peines (art. 739 du Code de procédure pénale) ainsi que la prolongation du délai d'épreuve ou la révocation du sursis en cas de non-respect, par le condamné, des obligations pesant sur lui (art. 742 du Code de procédure pénale).

Or, le fait que les peines de substitution, à l'exception de la peine de confiscation, ne puissent être assorties d'une possibilité d'exécution provisoire, constitue un obstacle à leur application, qui conduit souvent le tribunal à leur préférer une peine d'emprisonnement.

C'est pourquoi, le projet de loi prévoit l'exécution provisoire de ces peines et, compte tenu du caractère général de cette disposition, supprime le deuxième alinéa de l'article 43-5 qui permettait de déclarer la confiscation exécutoire par provision.

Votre Commission vous demande d'accepter cet article **sans modification.**

*Article additionnel (nouveau) avant l'article 23*

**Compétence du tribunal de police**

(Art. 522 du Code de procédure pénale)

L'article 522 du Code de procédure pénale prévoit que la connaissance des contraventions est attribuée exclusivement au tribunal de police du ressort dans l'étendue duquel elles ont été commises.

Ces dispositions ont été, à maintes reprises, dénoncées par les juridictions et notamment par la chambre criminelle de la Cour de cassation comme étant inadaptées, eu égard au développement de la réglementation sanctionnée par une peine contraventionnelle, spécialement en matière de transport. Indépendamment des déplacements longs et coûteux que leur application peut entraîner pour les prévenus, ces dispositions font obstacle à une bonne administration de la justice dans la mesure où elles ne permettent pas un regroupement des poursuites.

Il convient donc de s'inspirer des dispositions de l'article 382 du Code de procédure pénale relatif à la compétence des tribunaux correctionnels, afin de permettre de retenir, non seulement la compétence du tribunal du domicile du contrevenant, mais aussi celle de la juridiction dans laquelle se situe le siège social de l'entreprise en cas de contravention aux règles relatives au chargement ou à l'équipement des véhicules, aux conditions de travail dans les transports routiers ou à la coordination des transports.

Tel est l'objet de l'**amendement** qui tend à insérer un article additionnel nouveau avant l'article 23.

*Article additionnel (nouveau) avant l'article 23*

**Pourvois en matière de détention provisoire ou contre  
l'arrêt de mise en accusation**

(Art. 567-2 et 574-1 du Code de procédure pénale)

Aux termes des articles 567-2 et 574-1 du Code de procédure pénale, en cas de pourvoi formé, soit contre un arrêt de la chambre d'accusation rendu en matière de détention provisoire, soit contre un arrêt de mise en accusation, la chambre criminelle doit statuer dans les trois mois de la déclaration du pourvoi, faute de quoi la personne détenue est mise d'office en liberté.

Pour sa part, le demandeur en cassation, ou son avocat, doit déposer son mémoire dans le mois qui suit la déclaration de pourvoi, à peine de déchéance.

S'il apparaît justifié que les pourvois en matière de détention provisoire soient rapidement jugés, la brièveté du délai imparti au demandeur en cassation pour déposer son mémoire n'est pas admissible. Il convient donc purement et simplement de l'abroger. Cette abrogation pourra d'ailleurs entrer en vigueur, sans préjudice du délai de trois mois qui demeure en tout état de cause opposable au demandeur en cassation.

Tel est l'objet du présent article additionnel que votre Commission vous demande d'insérer avant l'article 23.

*Article additionnel (nouveau) avant l'article 23*

**Reconduite à la frontière des étrangers condamnés pour infraction à  
la législation sur les stupéfiants**

(Art. L 630-1 du Code de la santé publique)

L'article L 630-1 du Code de la santé publique autorise les tribunaux correctionnels à prononcer contre les étrangers condamnés pour infraction à la législation sur les stupéfiants une mesure d'interdiction du territoire français.

L'application de cette disposition soulève d'importantes difficultés car les tribunaux n'ont pas la faculté d'ordonner la reconduite à la frontière des condamnés frappés de cette interdiction.

Une mesure de reconduite n'est possible que si l'étranger, demeuré sur le territoire en violation de l'interdiction, fait l'objet d'une condamnation en application de l'article 27 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers.

Le recours à la procédure d'expulsion pour pallier cette lacune du texte ne constitue pas une solution satisfaisante, puisqu'il subordonne à l'appréciation de l'administration la mise en œuvre d'une décision judiciaire.

C'est pourquoi, votre Commission vous propose, par le présent article additionnel de compléter l'article L 630-1 du Code de la santé publique afin de préciser que **l'interdiction du territoire français entraîne de plein droit la reconduite du condamné à la frontière à l'expiration de sa peine.**

Cette solution, qui s'inspire des dispositions de la loi du 29 octobre 1981 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, permettra de faire effectivement respecter la peine d'interdiction du territoire.

### *Article 23*

#### **Abrogation de l'article 8 de la loi du 27 novembre 1943**

L'article 23, adopté sans modification par l'Assemblée Nationale, tend à abroger l'article 8 de la loi du 27 novembre 1943 portant création d'un service de police technique. Cet article autorise, de la façon la plus large, les vérifications d'identité effectuées au cours de recherches judiciaires, sans distinguer si elles ont lieu à l'occasion de commissions rogatoires, d'enquêtes de flagrance ou d'enquêtes préliminaires. Il permet également aux services de police d'utiliser les ressources de la police technique et plus singulièrement la prise d'empreintes digitales ou de photographies dans le cadre d'une opération de police judiciaire.

Dans la mesure où l'ensemble de la réglementation sur les contrôles d'identité est regroupée dans un nouveau chapitre du Code de procédure pénale et qu'il vous est par ailleurs proposé de ne pas interdire de procéder à des prises d'empreintes digitales ou de photographies, dans les opérations de vérification d'identité dans le cadre de recherches judiciaires, votre Commission vous demande d'adopter cet article **sans modification**, les dispositions de l'article 8 de la loi du 27 novembre 1943 faisant dès lors double emploi avec la nouvelle réglementation proposée.

*Article 24*

**Abrogation des dispositions de la loi du 2 février 1981  
qui n'ont pas fait l'objet d'une codification**

L'article 24, adopté sans modification par l'Assemblée nationale, a pour objet d'abroger les dispositions de la loi du 2 février 1981 n'ayant pas fait l'objet d'une codification.

Sont ainsi abrogés :

— l'article premier qui résumait la philosophie générale de la réforme telle qu'elle était exprimée dans l'exposé des motifs ;

— les articles 76 à 78 relatifs aux contrôles d'identité ;

— et l'article 100 qui instituait des dispositions transitoires et prévoyait que les nouvelles dispositions plus sévères sur la récidive, les circonstances atténuantes, les sursis ainsi que les substituts à l'emprisonnement ne s'appliqueraient qu'aux condamnations devenues définitives postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi. Ce qui signifiait par exemple que le nouveau régime du sursis ne s'appliquerait qu'aux personnes ayant fait l'objet de deux condamnations dont la première aussi bien que la seconde seraient postérieures à l'entrée en vigueur de la loi. Etait ainsi réalisée une extension de la portée de la règle selon laquelle les lois pénales plus sévères ne sont pas rétroactives.

Votre Commission vous demande d'accepter cet article sans modification.

*Article 25*

**Dispositions transitoires**

Afin de lever toute ambiguïté, l'article 25 du projet de loi tend à préciser les conditions d'application des dispositions nouvelles.

Selon cet article :

1° La loi n'entrera en vigueur que le seizième jour suivant sa publication, afin de tenir compte de la complexité de la mise en œuvre des nouvelles dispositions de procédure. En effet, faute d'une telle disposition dans la loi du 2 février 1981, les juridictions se sont trouvées confrontées à des difficultés d'application considérables.

2° Conformément aux principes généraux du droit pénal, les actes, formalités et décisions intervenus antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi demeureront valables.

3° Afin de tirer les conséquences des abrogations ou des modifications proposées, il est prévu que :

— les périodes de sûreté, en cours d'exécution en application des dispositions abrogées, prendront fin dès l'entrée en vigueur de la loi. Il s'agit notamment des dispositions de la loi du 2 février 1981, qui avaient ramené de dix à cinq ans le seuil à partir duquel la période de sûreté est de droit pour certaines infractions et ajouté de nouvelles infractions à la liste de celles qui entraînent ce régime.

— les dossiers déferés à la chambre d'accusation en application des dispositions de la loi de 1981 relatives à la procédure d'instruction criminelle seront transmis de plein droit aux juges d'instruction précédemment saisis. Ces dispositions permettaient en effet de dessaisir le juge d'instruction avant l'achèvement de ses diligences, celles-ci étant poursuivies par la chambre d'accusation.

Cependant, l'ancien article 196-5 prévoyant qu'un recours peut être formé devant la chambre d'accusation contre les ordonnances rendues par le magistrat désigné, les dispositions de cet article seront maintenues en application jusqu'à ce que la chambre ait vidé sa saisine.

— les détenus placés en détention provisoire dans le cadre d'une procédure de saisine directe et qui n'ont pas comparu devant le tribunal avant l'entrée en vigueur de la loi, seront mis d'office en liberté lorsqu'ils n'ont pas été arrêtés au cours d'une enquête de flagrance ou lorsque la peine encourue n'est pas au moins égale à un an. Ces dispositions tiennent compte notamment du retour à la condition du flagrant délit dans la nouvelle procédure d'urgence.

Enfin, il est prévu que le délai de comparution devant le tribunal, fixé à quatre jours par l'ancien article 397-3 pour les prévenus placés en détention provisoire dans le cadre de la saisine directe, restera applicable pour les procédures engagées avant la date d'entrée en vigueur de la loi.

L'Assemblée nationale a approuvé l'essentiel des dispositions de cet article. Elle a toutefois tenu à préciser que l'inculpé placé en détention provisoire, en application de l'ancien troisième alinéa de l'article 144 du Code de procédure pénale, sera mis d'office en liberté si la peine prévue par la loi n'est pas au moins égale à deux ans.

Sous réserve d'un **amendement de coordination**, votre Commission vous demande d'approuver cet article.

## Intitulé du projet de loi

L'intitulé du projet de loi ne correspond en aucun cas à l'économie générale de la réforme présentée par le Gouvernement.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale, et tel qu'il est aujourd'hui soumis à la Haute Assemblée, ne porte pas abrogation de toutes les dispositions introduites par la loi « Sécurité et Liberté ».

En effet, sur trente articles, sept, soit près du quart des articles, portent sur des dispositions que ne contenait pas la loi du 2 février 1981. Pour le reste, deux complètent des textes antérieurs à la loi du 2 février 1981, trois sont des créations pures et simples, et dix-huit seulement abrogent ou modifient certains articles, entièrement ou en partie, de la loi « sécurité et liberté ».

En outre, lorsque l'on constate que le projet de loi se borne à supprimer ou modifier trente-trois articles sur les quatre-vingt-dix-sept que compte la loi du 2 février 1981, on ne peut ouvertement prétendre abroger une loi dont on maintient en vigueur les trois quarts des dispositions. Cette évaluation arithmétique n'a que plus de valeur lorsque l'on sait que parmi les articles maintenus figurent des dispositions essentielles alors que les articles, dont la suppression est demandée, comportent des dispositions ou inappliquées ou d'intérêt secondaire.

C'est pourquoi votre Commission vous propose de **modifier** l'intitulé du projet de loi comme suit : « *Projet de loi modifiant ou complétant certaines dispositions du Code pénal et du Code de procédure pénale* ». Cette rédaction présenterait au moins le mérite d'être plus proche de la réalité de la réforme et serait en outre en harmonie avec les propositions de modifications présentées aux articles du projet qui nous est aujourd'hui soumis.

\*  
\*   \*  
\*

Sous le bénéfice de ces observations, la commission des Lois vous demande d'adopter le projet de loi ainsi amendé.