

N° 140

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1965-1966

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 mai 1966.

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, étendant aux Territoires d'Outre-Mer l'application des dispositions de l'article 23 du Code pénal,

Par M. RAYMOND BONNEFOUS,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Pierre de La Gontrie, Marcel Prélot, Marcel Champeix, vice-présidents ; Gabriel Montpied, Jean Sauvage, Modeste Zussy, secrétaires ; Paul Baratgin, Pierre Bourda, Robert Bruyneel, Robert Chevalier, Louis Courroy, Etienne Dailly, Jean Deguise, Emile Dubois, Michel Durafour, Fernand Esseul, Paul Favre, Pierre de Félice, Pierre Garet, Jean Geoffroy, Paul Guillard, Baudouin de Hautecloque, Léon Jozeau-Marigné, Edouard Le Bellegou, Pierre Marilhac, Paul Massa, Marcel Molle, Lucien De Montigny, Louis Namy, Jean Nayrou, Camille Vallin, Fernand Verdeille, Robert Vignon, Joseph Voyant.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.) : 1729, 1788 et in-8° 458.

Sénat : 119 (1965-1966).

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui vous est soumis a pour objet de rendre applicable dans les Territoires d'Outre-Mer l'article 23 du Code pénal tel que l'a modifié la loi du 4 juin 1965.

La loi précitée permet à un condamné dont la libération interviendrait, à la suite de mesures de grâce ou de libération conditionnelle, un dimanche ou un jour de fête légale, d'être libéré le jour ouvrable précédent.

Cette nouvelle disposition permet un meilleur reclassement des condamnés en leur donnant la possibilité de se présenter dès leur sortie de prison au comité d'assistance ou à un employeur.

Il est clair que les détenus dans les T. O. M. doivent bénéficier d'une telle mesure. Une loi est nécessaire pour cela puisque la loi du 4 juin 1965 ne comportait pas d'article prévoyant son application Outre-Mer.

Nous touchons là un problème sérieux sur lequel notre Commission avait attiré l'attention du Gouvernement à l'occasion d'une mission d'information en Nouvelle-Calédonie.

Les choses n'ayant pas évolué depuis la publication de notre rapport, il nous paraît nécessaire d'alerter de nouveau le Gouvernement en reproduisant un passage de notre étude sans y changer un mot :

« Notre attention a été appelée avec insistance par M. le Gouverneur de la Nouvelle-Calédonie sur un point d'application de la Constitution qui mérite que nous l'exposions à nos collègues et que nous attirions l'attention du Gouvernement sur ses conséquences.

« Un fossé qui va s'élargissant est en train de se creuser entre la législation métropolitaine et celle des Territoires d'Outre-Mer, du fait que certains textes de loi, par négligence du Gouvernement

et manque d'attention du législateur, ne sont pas applicables dans les Territoires d'Outre-Mer faute de mention expresse d'applicabilité.

« La question n'est pas simple. Elle se présente ainsi qu'il suit :

« La législation coloniale s'articulait de la façon suivante :

« 1° Toute loi ou tout règlement n'était applicable Outre-Mer qu'à la condition que le législateur ou l'exécutif ait déclaré formellement cette applicabilité.

« Cette déclaration résultait, soit d'un article spécial inséré dans la loi ou le règlement, soit d'une loi ou d'un décret d'extension groupant plusieurs textes et constituant une sorte de mise à jour des textes applicables.

« 2° Le régime du décret colonial permettait au Gouvernement, dit législateur colonial, de rendre applicable dans les Territoires d'Outre-Mer une disposition législative existante, par un décret d'extension et d'adaptation, ou de régler spécialement par décret pour les T. O. M. une matière déjà réglée en France par la loi.

« A partir de la Constitution de 1946, certaines matières furent réservées exclusivement à la loi et nos collègues peuvent se souvenir de l'activité, de ce fait intense, de la Commission des Territoires d'Outre-Mer.

« Le décret colonial subsista cependant dans les matières non expressément réservées à la loi.

« Ce régime fonctionna de façon satisfaisante. Le domaine étroit de la loi (fixation des délits et des peines, libertés publiques), ainsi que la souplesse des décrets permettait d'adapter la réglementation de chaque territoire à l'évolution métropolitaine.

« Les choses se sont compliquées avec l'intervention, en 1956-1957, de la loi-cadre qui a défini matériellement les compétences des Assemblées d'Outre-Mer qui peuvent délibérer pour leur Territoire dans des matières énumérées limitativement, qu'elles soient régies par la loi ou le décret en France métropolitaine.

« Enfin, la Constitution de 1958, par son article 34, a défini limitativement le champ de la loi métropolitaine. Le problème est connu de tous.

« La réforme de 1958 a entraîné deux conséquences :

« — le Gouvernement ne peut plus, dans les T. O. M., intervenir par décret dans le domaine de l'article 34. Le régime du décret colonial a donc disparu.

« Si donc une loi ne comporte pas la mention « Ce texte est applicable dans les T. O. M. » le Gouvernement ne peut plus « rattraper » l'erreur sauf en faisant voter une nouvelle loi.

« — on ne peut, par ailleurs, étendre une loi antérieure à 1958 aux T. O. M. dans sa forme originale puisqu'il faut maintenant en soustraire les matières réglementaires qui relèvent de l'article 37 de la Constitution.

« Il résulte de ce que nous venons d'exposer que, plus le temps passe et plus s'élargissent les « trous » de législation qui font que les T. O. M. sont écartés du bénéfice de législations nouvelles qui présenteraient souvent, assorties de quelques adaptations, un intérêt incontestable.

« Ainsi, c'est la compétence territoriale en matière de procédure civile qui a empêché qu'on étende directement aux T. O. M. la nouvelle législation sur la tutelle et l'émancipation. Honorable scrupule, mais à l'examen, on s'aperçoit que les compétences des assemblées en matière de procédure civile sont, dans les questions touchant à l'état des personnes, pratiquement inutilisables. (Comment toucherait-on à la procédure du divorce sans toucher au divorce même ?)

« Citons encore deux lois récentes de médiocre importance : celle qui permet de libérer un détenu le dernier jour ouvrable de sa peine si celle-ci expire un jour férié, et celle relative au doping sportif. Pourquoi la première ne serait-elle pas aussi bonne pour les détenus calédoniens ? (inégalité à propos d'une mesure libérale). Quant à la seconde, elle aurait, sous réserve de la modification d'une expression de portée administrative, bien convenu à la Nouvelle-Calédonie, par exemple.

« Plus grave, parce que touchant à l'exercice des droits civiques, est le fait qu'on ait omis d'étendre aux T. O. M. les nouvelles facilités consenties en 1963 pour l'exercice du vote par procuration.

« On pourrait faire une étude intéressante, au point de vue théorique, sur les contradictions organico-constitutionnelles qui aboutissent à une situation regrettable. On pourrait se demander

notamment si la loi-cadre, contredite par la Constitution de 1958 dans une large mesure ne devrait pas être harmonisée avec les nouvelles institutions de la France. Nous réserverons toutefois cette étude pour le jour où le Parlement sera saisi du problème dans son ensemble.

« Bornons-nous à souligner l'urgence qu'il y aurait à trouver une solution pratique qui permette d'éviter les oublis d'application qui, à la longue, entraîneront de sérieux désordres si l'on n'y prend garde.

« Il nous paraît, en tout cas, qu'une liaison devrait être établie dès maintenant entre les services de la rue Oudinot et ceux du Premier Ministre pour que les projets de loi déposés sur le bureau des Assemblées comportent, lorsque cela est utile, la mention qui permet leur application dans les T. O. M. »

Ainsi seraient évitées les lois de « rattrapage » du genre de celle qui nous est soumise aujourd'hui.

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission vous demande d'adopter sans modification le projet de loi dont le texte suit :

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article unique.

Les dispositions prévues à l'article 23 du Code pénal, tel qu'il a été complété par la loi n° 65-423 du 4 juin 1965, sont applicables dans les Territoires d'Outre-Mer.