

Le Conseil se réunit à 10 h 30, tous ses membres étant présents.

Le Président indique que l'ordre du jour se limite à l'examen, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la loi modifiant certaines dispositions du code de procédure pénale en matière d'exécution des peines privatives de liberté. Cette loi a été soumise à l'examen du Conseil par 75 députés socialistes, les 27 octobre et 2 novembre 1978. Il donne la parole à Monsieur COSTE-FLORET, rapporteur.

Monsieur COSTE-FLORET indique, tout d'abord, que cette saisine fait apparaître une grande confusion au regard des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ou, plus généralement, des principes de valeur constitutionnelle par rapport auxquels peut s'effectuer le contrôle de la constitutionnalité des lois.

Il rappelle que ces principes ont trois sources : - d'abord, on en trouve la source dans les arrêts du Conseil d'Etat qui dégagent certains principes généraux du droit, dont certains ont valeur constitutionnelle.

Ensuite, il y a les principes fondamentaux posés par les déclarations des droits (déclarations des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et préambules des Constitutions).

Enfin, il y a les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République auxquels se réfère expressément le préambule de la Constitution de 1946.

C'est à ces derniers que font appel les auteurs de la saisine. Lors de l'élaboration de la Constitution de 1946, il y a eu une grande discussion au sujet de ce membre de phrase. Dans la séance du 8 août 1946, sur intervention de Monsieur André PHILIP, rapporteur général de la Constitution, cette référence aux lois de la République avait été supprimée, de crainte que l'on ne donne, ainsi, valeur constitutionnelle à toutes les règles posées dans les lois antérieures, puis, à l'Assemblée nationale, le membre de phrase a été rétabli sur l'intervention de Monsieur Maurice GUERIN. C'est ainsi qu'a été rédigé le paragraphe "Il (le peuple français) réaffirme solennellement les droits et les libertés de l'homme et du citoyen consacrés par la déclaration des droits de 1789 et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République". Sans cette phrase, la transition se faisait mal entre le premier paragraphe du préambule et la proclamation des principes politiques, économiques et sociaux "particulièrement nécessaires à notre temps".

Le terme "principes fondamentaux" limite la référence puisque ne sauraient être traitées comme tel toutes les dispositions contenues dans les lois antérieures. Il visait tout particulièrement la liberté de l'enseignement, déclarée principe fondamental par une loi de finances citée, d'ailleurs, dans une de vos précédentes décisions sur la loi Guermeur. C'est d'ailleurs pour cette raison, que les communistes ont voté contre la disposition qui introduisait, ainsi, dans le domaine constitutionnel, cette liberté de l'enseignement. Le vote a été acquis par 272 voix contre 263. Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République couvrent la liberté de l'enseignement, celle d'associations et diverses autres, mais ils sont limités et on ne saurait, comme les auteurs de la saisine, estimer que toute réforme antérieure au préambule de 1946 a acquis valeur de principe fondamental des lois de la République.

Venons en, maintenant, à la saisine elle-même.

Elle comporte trois arguments qui sont chacun assorti de considérations particulières.

Tout d'abord, la période de sûreté serait contraire aux principes interdisant les peines fixes ou automatiques.

Deuxièmement, les modalités d'exécution des peines privatives de liberté seraient réservées à la loi et, par suite, seraient aussi de la compétence juridictionnelle.

Troisièmement, la compétence donnée à la chambre d'accusation, pour aménager la période de sûreté à l'égard d'une personne condamnée par une cour d'assises, serait contraire aux principes de séparation des juridictions d'instruction et des juridictions de jugement.

Au premier argument, il peut être répondu que, même si la période de sûreté était une peine fixe et automatique, l'argument ne tiendrait pas. Les peines fixes et automatiques sont nombreuses en droit pénal, aussi bien parmi les peines principales que parmi les peines complémentaires. C'est, en outre, la définition même de toutes les peines accessoires. Il y a peine fixe quand le code pénal indique que dans un cas donné le maximum de la peine sera prononcé. Exemple : article 312 du code pénal. Il y a peine fixe à chaque fois que la peine encourue est la réclusion perpétuelle ou la peine de mort.

La période de sûreté, en fait, n'est pas une peine, puisque son contenu est simplement d'exclure certaines modalités d'exécution de la peine. Ce n'est donc qu'une mesure d'exécution et, d'autre part, elle n'est pas fixe mais variable, puisque dans tous les cas, le juge peut en modifier la durée.

Au deuxième argument, selon lequel les modalités d'exécution doivent être réservées à la loi, il convient de répondre qu'après la phase judiciaire qui concerne le prononcé de la peine intervient la phase administrative de l'exécution de la peine. Le code de procédure pénale, dans son article 707, indique d'une façon générale que le Ministère public poursuit l'exécution de la sentence en ce qui concerne la peine : "le Ministère public et les parties poursuivent l'exécution de la sentence chacun en ce qui le concerne.

Néanmoins, les poursuites pour le recouvrement des amendes et confiscations sont faites au nom du Procureur de la République, par le percepteur".

Dans la phase de l'exécution de la peine qui, comme on le voit, est confiée au parquet, il n'y a aucun principe qui oblige à ce que les modalités soient réglées par des juridictions.

Au troisième argument, relatif à la chambre d'accusation, qui invoque le principe de la séparation des juridictions d'instruction et des juridictions de jugement, on peut répondre que ce principe a simple valeur législative.

On trouve dans le code de procédure pénale l'article 49 qui indique que le juge d'instruction "ne peut, à peine de nullité, participer au jugement des affaires pénales dont il a connu, en sa qualité de juge d'instruction". Ce principe n'a qu'une valeur législative puisque, comme on le sait, le juge des enfants est chargé de l'instruction des affaires qu'il connaîtra, en sa qualité de juridiction de jugement, au tribunal des enfants. C'est lui qui préside le tribunal des enfants, les deux autres membres de son tribunal étant des assesseurs qui ne sont pas des juges professionnels. Cette disposition a été introduite dans la législation des mineurs afin de permettre une meilleure individualisation de la peine puisque le magistrat qui préside lors du jugement connaît fort bien la personne qu'il juge et toutes les implications de la mesure qu'il décidera pour l'avenir du condamné.

Monsieur CHAZAL, Conseiller à la cour de cassation honoraire, ancien Président du tribunal des enfants de Paris, propose, d'ailleurs, dans un livre qui vient de sortir ("les magistrats") de généraliser ce type d'organisation qu'il estime excellent, pour que le juge d'instruction siége dans la juridiction de jugement.

Enfin, ayant répondu aux trois arguments de la saisine, Monsieur COSTE-FLORET donne certaines précisions en ce qui concerne les permissions de sortie.

Cette institution est très nouvelle, elle ne date que de 1959, (articles 722, 723 et D 142 du code de procédure pénale). Au début, les permissions de sortie n'étaient offertes que d'une façon extrêmement restrictive, puisque le seul cas était celui de la madalie grave d'un proche parent. Ensuite, il y a eu les difficultés que l'on sait dans les prisons et la loi du 23 mai 1975, dans un souci d'apaisement, a élargi le système. Elle distingue d'ailleurs, pour accorder ces permissions, les détenus des maisons centrales et ceux des centres de détentions. Des circulaires particulières ont été prises, notamment l'article D 143 du code pénal qui prévoit que, pour bénéficier de permissions de sortie, les condamnés à des peines d'une durée supérieure à 5 ans, doivent avoir exécuté plus de la moitié de la peine.

Pour maintenir les liens familiaux ou pour permettre à un détenu d'assurer sa situation professionnelle à la sortie, des permissions peuvent être accordées après l'exécution de la moitié de la durée de la peine ou s'il reste moins de trois ans à accomplir (pour les détenus des centres de détention, il suffit qu'ils aient exécuté 1/3 de leur peine).

Les permissions de sortie accordées ont été de 21 000 en 1974, de 32 550 en 1975 (alors que la réforme élargissant le régime des permissions n'avait été applicable que 6 mois au cours de cette année). En 1976, il n'a été accordé que 15 591 permissions de sortie.

Cette diminution de plus de la moitié s'explique par le fait que de graves abus avaient été relevés lors des permissions. Si le nombre d'incidents peut apparaître relativement réduit, beaucoup de ces "incidents" ont consisté en des crimes. La loi actuelle, par sa nouvelle réglementation, tend à limiter les risques courus par les tiers, en fonction de l'état dangereux des condamnés. Cela ne heurte en rien la justice et l'on peut même dire que le droit se trouve ainsi rapproché de l'équité.

LE PRESIDENT déclare ouverte la discussion générale sur le rapport de Monsieur COSTE-FLORET et donne la parole à Monsieur GOGUEL.

Monsieur GOGUEL exprime son plein accord avec les indications données par le rapporteur, au sujet des principes fondamentaux des lois de la République. Il souligne d'ailleurs, que, si l'on admettait, comme le font les auteurs de la saisine, que tout ce qui est contenu dans des lois antérieures à 1946 a valeur de principe fondamental reconnu par les lois de la République, la loi VEIL, heurtant une disposition d'une loi de 1920, n'aurait jamais pu être déclarée conforme à la Constitution.

En ce qui concerne la modulation de la période de sûreté, la juridiction de jugement en apparaît maîtresse. Monsieur GOGUEL ne voit pas qu'un principe de valeur constitutionnel interdise les peines fixes.

Pour le caractère d'administration judiciaire des mesures d'exécution des peines, il s'étonne que l'on puisse soutenir que de telles mesures ressortiraient, par leur nature, de la compétence des juridictions alors que l'on sait que la décision la plus importante, en cette matière, c'est-à-dire la libération conditionnelle, pour les condamnés à des peines supérieures à 3 ans, est de la seule compétence du Ministre de la justice. On se demande si les auteurs de la saisine ont pu sérieusement envisager que celle-ci repose sur des arguments sérieux ou s'ils n'ont pas simplement fait cette saisine pour satisfaire à des demandes pressantes dont ils étaient l'objet.

Monsieur COSTE-FLORET indique qu'il y a sans doute eu de telles pressions et, qu'en ce qui le concerne, il a été hérissé par de nombreux coups de téléphone d'avocats parisiens qui désiraient "le rencontrer pour lui exposer cette question".

LE PRESIDENT, lui aussi, estime que la saisine n'était pas très sérieuse et qu'il est très regrettable que de telles demandes soient soumises au Conseil. Personne ne désirant plus intervenir dans la discussion générale, il est donné lecture du projet.

Monsieur GOGUEL remarque, à la lecture de cette décision, que le mot "principe" est employé souvent sans que l'on précise très clairement quelle valeur est attribuée au principe, soit par les auteurs de la saisine qui l'invoquent, soit, éventuellement, par le Conseil quand il répond. Il apparaîtrait souhaitable que dans la décision il soit écrit expressément, quand il s'agit bien de ceci "principe fondamental reconnu par les lois de la République".

Monsieur MONNERVILLE intervient dans le même sens et souligne que, lors du Congrès de Vienne, Monsieur COSTE-FLORET a mis en évidence la nature des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, ce qui a très vivement intéressé l'ensemble des participants. Il y aurait peut-être dans cette décision une occasion d'éclairer les juristes sur ce point.

Monsieur SEGALAT se demande s'il ne serait pas préférable de retenir un autre système de rédaction que celui adopté et si, au lieu de répondre, un peu globalement, aux divers arguments invoqués, il ne conviendrait pas d'exposer chaque point de l'argumentation et de répondre immédiatement, ce qui permettrait d'indiquer avec plus de clarté que les principes invoqués n'existent pas. Il lui apparaît, en effet, que dans le système de rédaction retenu, on ne voit pas toujours clairement à quel argument il est répondu ni quelle valeur le Conseil reconnaît aux divers principes avancés par la saisine.

Monsieur BROUILLET pense pour sa part, ainsi que les autres intervenants, qu'il convient bien de se prémunir contre une interprétation abusivement extensive des principes fondamentaux, mais il estime que ce but sera peut-être mieux atteint par la prudence actuelle de la rédaction de la décision que par l'introduction d'un considérant un peu doctrinal.

Monsieur SEGALAT pense, lui aussi, que la rédaction doit être prudente.

Monsieur MONNERVILLE estime qu'il est utile de présenter la requête et qu'il vaut mieux y répondre ainsi, plutôt que de scinder la discussion en présentant chaque argument et en y répondant immédiatement.

Monsieur JOXE estime, lui aussi, qu'il y a intérêt à conserver la marche actuelle du raisonnement dont on voit bien le développement. Il lui apparaîtrait critiquable de faire autrement.

LE PRESIDENT souhaite, lui aussi, que l'on maintienne l'architecture actuelle de la décision.

Monsieur COSTE-FLORET pense que, pour répondre au vœu de Monsieur SEGALAT, il serait possible, en reprenant la rédaction actuelle, d'ajouter un concernant général, indiquant que les lois antérieures à 1946 ne posent pas nécessairement des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.

Monsieur BROUILLET craint, si l'on fait une réponse de détail sur chaque argument, que des exégètes, de mauvaises foi, ne puissent taxer le Conseil constitutionnel d'apporter ainsi une contribution au fixisme, à l'immobilisme juridique. Il pourrait, en effet, apparaître par une affirmation péremptoire de l'inexistence de certains principes que le Conseil prend position en barrant l'avenir à certaines évolutions.

Monsieur COSTE-FLORET propose de revoir la décision en révisant les formules de façon à bien indiquer à chaque fois que l'on emploie le mot "principe", si l'on examine un principe reconnu par les lois de la République ou, en tous cas, invoqué comme tel.

LE PRESIDENT demande l'avis du Conseil sur cette proposition. Tous les membres, à l'exception de Monsieur SEGALAT, expriment leur accord. La séance est suspendue puis le texte modifié est présenté au Conseil et est adopté dans la rédaction de la minute jointe au présent procès-verbal.

Avant de lever la séance, le Président donne lecture au Conseil de la lettre par laquelle le Premier Ministre répond aux observations faites après le contentieux électoral et indique qu'il s'efforcera de faire adopter les améliorations souhaitées par le Conseil constitutionnel.

La séance est levée à 13 heures.

*Le Premier Ministre*

PARIS, le 31.OCT.1978

SG 018249

Monsieur le Président,

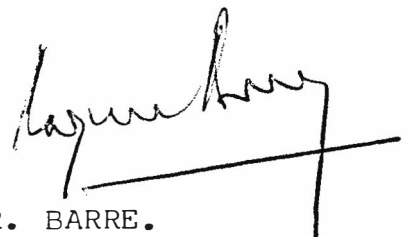
Vous avez bien voulu me faire part des observations faites par le Conseil constitutionnel à l'occasion du contentieux né des élections législatives de mars 1978.

Ces remarques et propositions répondent pleinement au souci du Gouvernement d'adapter les dispositions législatives et réglementaires afin de prévenir, dans toute la mesure du possible, les contestations.

Elles confirment et complètent les analyses faites à partir des décisions et arrêts du Conseil d'Etat, de la Cour de Cassation, des tribunaux administratifs et des juges d'instance.

Les divers points en cause sont actuellement étudiés par les administrations intéressées qui devront me faire des propositions avant la fin de l'année. Le Gouvernement sera ainsi en mesure d'arrêter toutes dispositions utiles.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.



R. BARRE.

Monsieur Roger FREY  
Président du Conseil  
constitutionnel  
1, rue Montpensier  
PARIS 1er

