

N° 4465

N° 397

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 13 février 2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 février 2017

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE ⁽¹⁾ CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE
SUR LES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION DE LA PROPOSITION DE LOI *portant*
réforme de la prescription en matière pénale,

PAR M. Alain TOURRET
Rapporteur
Député

PAR M. FRANÇOIS-NOËL BUFFET,
Rapporteur
Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, sénateur, président ; M. Dominique Raimbourg, député, vice-président ; M. François-Noël Buffet, sénateur, M. Alain Tourret, député, rapporteurs.

Membres titulaires : M. François Pillet, Mme Lana Tetuanui, MM. Philippe Kaltenbach, René Vandierendonck, Mme Cécile Cukierman, sénateurs ; Mme Colette Capdevielle, MM. Jean-Yves Le Bouillonnet, Éric Ciotti, Camille de Rocca Serra, Georges Fenech, députés.

Membres suppléants : Mme Jacky Deromedi, MM. François Grosdidier, Roger Madec, Jacques Mézard, Hugues Portelli, Alain Richard, François Zocchetto, sénateurs ; MM. François Puppone, Pascal Popelin, Mme Françoise Descamps-Crosnier, MM. Yves Goasdoué, Michel Zumkeller, députés.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) :

Première lecture : 2931, 3540 et T.A. 690

Deuxième lecture : 4135, 4309 et T.A. 881

Sénat :

Première lecture : 461, 636, 637 (2015-2016), 8, 9 et T.A. 2 (2016-2017)

Deuxième lecture : 295, 347, 348 et T.A. 77 (2016-2017)

Commission mixte paritaire : 398 (2016-2017)

Mesdames, Messieurs,

La commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale s'est réunie au Sénat le lundi 13 février 2017.

Son bureau a été ainsi constitué :

- M. Philippe Bas, sénateur, président ;
- M. Dominique Raimbourg, député, vice-président.

Puis ont été désignés :

- M. François-Noël Buffet, sénateur, rapporteur pour le Sénat ;
- M. Alain Tourret, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

La commission mixte paritaire a procédé ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

*

* *

M. Philippe Bas, sénateur, président. – La commission mixte paritaire est chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale. Je donne immédiatement la parole à M. Alain Tourret, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

M. Alain Tourret, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Malgré tout le bonheur que j'ai d'être avec vous – et pas seulement en tant qu'élu de Basse-Normandie, monsieur le président Bas – je vous propose d'acter notre désaccord après vous avoir rappelé la genèse de nos travaux.

M. Georges Fenech et moi-même avons naguère déposé une première proposition de loi sur la révision des condamnations pénales, devenue une grande loi de la République, votée par les deux assemblées en dépassant toutes considérations partisans, qui reposait sur un principe essentiel : « mieux vaut cent coupables en liberté qu'un seul innocent en prison ».

Après ce texte important, nous avons décidé d'unir nos forces pour modifier les règles en matière de prescription pénale. Beaucoup s'y attelèrent, parmi lesquels l'éminent sénateur Jean-Jacques Hyst, aujourd'hui membre du Conseil constitutionnel, l'éminent député Pierre Mazeaud, puis certains autres, en vain : toutes ces tentatives échouèrent.

La situation, invraisemblable, pouvait être qualifiée de chaos démocratique : depuis 1935, la chambre criminelle de la Cour de cassation n'appliquait plus les dispositions du code de procédure pénale relatives au point de départ du délai de prescription. Par ailleurs, la durée de ce délai fut augmentée petit à petit par de nouvelles lois. En conséquence, on pouvait se demander si la notion de prescription avait encore un sens.

Après plusieurs mois de travaux, dans le cadre d'une mission d'information créée par la commission des lois de l'Assemblée nationale, M. Georges Fenech et moi-même avons fait une double proposition : d'une part, que la prescription ne soit jamais un moyen général d'impunité, car c'est un moyen d'exception ; d'autre part, par égard pour les victimes, que les durées de prescription en matière criminelle et délictuelle soient doublées. Nous avons fait converger la durée de prescription de l'action publique et des peines afin d'assurer une certaine sécurité juridique. Nous avons donné une définition des infractions dissimulées et occultes, en nous appuyant sur la jurisprudence de la Cour de cassation.

Nous avons fait le choix, contre la conception napoléonienne héritée de 1808, d'inscrire la jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de cassation dans la loi. Puis nous nous sommes rapprochés, avec M. Buffet, juriste comme moi, sous l'amicale présidence du garde des Sceaux, pour harmoniser nos positions. Nous avons trouvé une solution globale. Qu'elle que soit la date de révélation des faits, nous avons décidé que le point de départ du délai de prescription de l'action publique d'une infraction occulte ou dissimulée ne pourrait être reporté au-delà de douze ans en matière délictuelle et trente ans en matière criminelle à compter du jour de la commission de l'infraction. Nous avons écouté la voix du Sénat – celle de la sagesse – sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre. Le Conseil d'État nous a entendus longuement, M. Georges Fenech et moi-même – nous avons été les premiers auteurs d'une proposition de loi renvoyée à la commission des lois à l'être, sous cette législature, et il nous a donné raison, dans un avis extrêmement positif, en reconnaissant que nos propositions respectaient la sécurité juridique à laquelle il veille particulièrement.

Reste la prescription des infractions de presse, dont le numérique a bouleversé l'environnement. La loi du 29 juillet 1881 prévoit un délai de prescription de trois mois à partir de la publication du contenu. Or la presse en ligne, contrairement aux journaux, ne fait plus disparaître le support de base. Sensibles à l'argument du rapporteur Buffet, nous avons, avec l'accord du garde des Sceaux, accepté de distinguer une prescription de droit commun de trois mois lorsque le délit est commis uniquement par voie de presse écrite ou à la fois par cette voie et en ligne, d'une prescription d'un an pour les infractions commises en ligne uniquement. J'ai finalement été mis en minorité, sous la pression de certains lobbies, plus ou moins spécialisés dans le droit de la presse, bien qu'ayant défendu autant que je le pouvais l'accord que nous avions passé, appelant même à la rébellion le garde des Sceaux, lequel m'a fait savoir qu'il était membre d'un collectif gouvernemental et n'était pas un « trublion libre »... Le Gouvernement ne le veut pas. J'en prends acte. Pouvait-on trouver un compromis ? J'en doute.

Le droit de la presse, très compliqué, droit de la liberté par excellence, est à manier avec la plus grande précaution. Mais il faut se demander : est-il normal, en 2017, de continuer comme en 1881 de prévoir des sanctions pénales pour une injure ou une diffamation, quelle qu'elle soit ? Le droit civil n'est-il pas mieux indiqué pour connaître de ces comportements ? C'est aussi la position de mon ami Georges Fenech. Nos successeurs devront répondre à ces questions, avec beaucoup d'attention, en tenant compte des bouleversements apportés par l'édition en ligne, celle-ci ne faisant plus disparaître ce qui a été publié, qui ne cesse de demeurer à l'écran. Puissent-ils le faire avec la plus grande prudence. Voilà pourquoi il nous faut constater que cette commission mixte paritaire ne pourra être conclusive.

M. François-Noël Buffet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Merci pour ce rappel objectif du parcours de ce texte, à l'Assemblée nationale et au Sénat. Nous avons réussi à trouver un accord sur le doublement des délais de prescription de l'action publique, sur le maintien de la prescriptibilité des crimes de guerre et sur la consécration législative de la jurisprudence de la Cour de cassation sur les infractions occultes ou dissimulées. Nous étions satisfaits aussi de la réunion du 5 octobre dernier, sous l'égide du garde des Sceaux, qui a entériné l'accord entre nos deux assemblées. Le texte a ensuite été adopté par le Sénat, avant de repartir à l'Assemblée au mois de décembre. La commission des lois l'y a adopté conforme, mais il a été modifié en séance publique par l'adoption d'un amendement de M. Bloche, inspiré par le ministère de la culture, sur un point particulier du texte, relatif aux infractions commises sur Internet. C'est le Sénat qui avait inséré cette disposition, par l'adoption d'un amendement commun de M. François Pillet reprenant une proposition qu'il avait formulée avec M. Thani Mohamed Soilihi dans un rapport d'information sur l'équilibre de la loi de 1881 à l'épreuve de l'Internet. Cet amendement ayant reçu un soutien quasi unanime de notre assemblée, tant en commission qu'en séance, nous pensions que les choses étaient claires. Or l'Assemblée nationale en a décidé autrement, sous l'influence de pressions du monde médiatique sur le ministère de la culture, en supprimant l'allongement à un an de la prescription des infractions commises sur Internet. Je le regrette, à titre personnel, comme la majorité de mes collègues. Le travail considérable que nous avons effectué, avec MM. Tourret et Fenech, pour aboutir à un vote conforme, risque ainsi de ne pas aboutir. Cela dit, je suggère que nous votions sur le texte du Sénat.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Je passe la parole à M. Georges Fenech, co-auteur de la proposition de loi.

M. Georges Fenech, député. – Il s'agit d'une très grande loi, fondamentale, issue d'une initiative parlementaire – il faut s'en féliciter - qui touche à l'essence même de la Justice. Je tiens à exprimer ma reconnaissance aux présidents successifs de notre commission des lois pour leur soutien : M. Raimbourg, et avant lui M. Urvoas, devenu depuis garde des Sceaux, qui a soutenu cette proposition de loi comme l'avait fait avant lui Mme Taubira. Un esprit consensuel a présidé à nos travaux, et je voudrais aussi vous remercier, monsieur le président, qui nous avez reçus lorsqu'ils ont débuté. Nous remercions également M. François-Noël Buffet d'avoir accepté que nos rencontres se tiennent sous l'égide originale de M. Urvoas. Résultat : nous sommes parvenus à nous entendre sur un texte équilibré. Mais nous sommes à présent divisés sur la prescription du délit de presse commis sur Internet. Initialement, nous ne voulions pas toucher au droit de la presse, car c'est un exercice extrêmement difficile, qui relève d'une réflexion plus globale sur la seule loi de 1881.

Pour ma part, je plaide comme M. Tourret pour une dépénalisation, à l'avenir, des délits de diffamation et d'injure et pour que nous ne servions que la voie civile. Cela dit, nous avons pris en compte les apports du Sénat, et je salue les travaux de M. Pillet ; nous étions prêts à adopter le texte conforme. C'est alors que l'amendement déposé en séance publique par M. Bloche a supprimé le dispositif que vous aviez inséré. Nous avons maintenu notre position, et le débat, croyez-moi, a été très vif. Mais nous avons été mis en minorité, par 32 voix contre 27, donc de justesse. Compte tenu du peu de temps qu'il nous reste avant la fin de la suspension des travaux, nous n'avons pas le temps de proposer une nouvelle formulation. C'est regrettable, mais il y aura certainement une loi sur la presse lors de la prochaine législature.

M. François Pillet. – Je défends une position qui est partagée notamment par Thani Mohamed Soilihi, qui avait fait avec moi une mission d'information sur les dégâts causés par les infractions commises sur Internet ; cette position était également soutenue par Alain Richard.

La prescription ne doit pas être un moyen d'impunité, disiez-vous : c'est vrai, mais sur Internet, avec un délai de prescription de trois mois, face à la diffamation et à l'injure, l'impunité règne de fait ! Il est impossible dans ce délai d'identifier la personne à assigner pour obtenir la suppression d'un lien hypertexte.

En quoi la liberté d'expression, la liberté de la presse, seraient-elles menacées quand il ne s'agit que de poursuivre des délinquants ? Or tous les autres délais de prescription de l'action publique seront augmentés. Ainsi, les délits involontaires, eux, seraient prescrits au bout de six ans ? Ce serait un droit pour le moins curieux, pour ne pas dire primitif... Je ne comprends pas que certains groupes de pression dénoncent une prétendue menace pesant sur la liberté de la presse : les dernières études d'opinion révèlent justement que ces excès et ces dérapages, qui ne sont pas commis par des journalistes professionnels, l'ont discréditée aux yeux de nos concitoyens.

J'ai lu avec attention les débats à l'Assemblée nationale : non seulement les auteurs de la proposition de loi, mais aussi le ministre de la justice, notre collègue députée Mme Marie-George Buffet et bien d'autres considèrent que l'accord que nous avons trouvé était très satisfaisant. Je m'étonne donc du revirement de certains de leurs collègues. Nous risquons de créer un droit ahurissant, qui prévoirait une prescription de six ans à compter du fait pour le délit de mendicité avec un chien, mais de trois mois pour une diffamation susceptible de provoquer une faillite, massacrer la vie d'une personnalité, atteindre à l'honneur ou nuire à de nombreuses autres libertés fondamentales. Je maintiens donc notre position, largement partagée au Sénat. Je ne tiens pas à être associé à ce recul.

M. Dominique Raimbourg, député, vice-président. – Il faudra évidemment se pencher plus largement sur le droit de la presse, et sans doute le dépénaliser...

Monsieur Pillet, vous prêchez des convertis ! Nous étions à peu près tous d'accord pour voter le texte tel qu'il avait été adopté au Sénat. Le sujet est en partie symbolique, puisqu'il y a très peu de poursuites en matière de presse. Mais le symbolique compte, voire l'a emporté sur le réel, et nous avons été mis en minorité en séance à l'Assemblée nationale, au motif que cette disposition porterait atteinte à la liberté de la presse. Si un vote intervient pour modifier la loi du 29 juillet 1881, comment allons-nous pouvoir, ensuite, faire adopter le texte par l'Assemblée nationale ? Je crains que, dans le temps qui nous est imparti avant la fin de la session, nous n'y parvenions pas.

Cette loi sur la prescription attend depuis trop longtemps : nous ne pouvons retarder plus longtemps son adoption. Par l'échec de cette commission mixte paritaire, nous entérinons notre accord sur ce texte, à l'exception de ce dernier point. Je ne nie pas son importance, bien au contraire, mais je ne puis garantir son adoption à l'Assemblée, et je puis même vous assurer du contraire. L'aspect symbolique l'emportera sur l'appréhension du réel et nous serons à nouveau mis en minorité. Les débats à l'Assemblée nationale ont en effet été assez vifs : suspension de séance, longues discussions dans les couloirs...

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Si vos arguments ont convaincu les membres de la commission mixte paritaire, ils voteront contre le texte du Sénat et le désaccord sera constaté. Dans le cas contraire, le Gouvernement sera au pied du mur... Il me paraît difficile de présumer de la position de cette commission mixte paritaire sans la consulter. Je vous propose donc de passer au vote.

M. Alain Tourret, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Une précision : il n'y a jamais eu d'accord du Gouvernement, mais simplement une mission de « bons offices » du garde des Sceaux. Le Gouvernement a soutenu l'amendement présenté par M. Bloche contre notre volonté. Nous avons perdu.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Jusqu’à une période récente, la parole d’un ministre envers les rapporteurs des assemblées engageait le Gouvernement...

M. Dominique Raimbourg, député, vice-président. – Je demande une suspension de séance avant que nous passions au vote.

La réunion est suspendue quelques instants, puis le texte de la proposition de loi dans la rédaction du Sénat n’est pas adopté.

*

* *

La commission mixte paritaire constate qu’elle ne peut parvenir à l’adoption d’un texte commun sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de la proposition de loi adopté en deuxième lecture par l'Assemblée nationale	Texte de la proposition de loi adopté en deuxième lecture par le Sénat
<p>—</p> <p>Proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale</p>	<p>—</p> <p>Proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale.</p>
Article 3	Article 3
I. – Le code pénal est ainsi modifié :	I. – <i>(Sans modification)</i>
1° Les articles 213-5, 215-4, 221-18 et 462-10 sont abrogés ;	
2° Le dernier alinéa de l'article 434-25 est supprimé.	
II. – Le code de procédure pénale est ainsi modifié :	II. – <i>(Sans modification)</i>
1° A <i>(nouveau)</i> La dernière phrase du deuxième alinéa de l'article 85 est supprimée ;	
1° Les articles 706-25-1 et 706-175 sont abrogés ;	
2° Les deux premiers alinéas de l'article 706-31 sont supprimés.	
III. – Le titre I ^{er} du livre II du code de justice militaire est ainsi modifié :	III. – <i>(Sans modification)</i>
1° À l'article L. 211-12, la référence : « 9 » est remplacée par la référence : « 9-3 » ;	
2° L'article L. 212-37 est ainsi rédigé :	
« L'action publique des crimes se prescrit selon les règles prévues aux articles 7 et 9-1 à 9-3 du code de procédure pénale. » ;	
3° Les articles L. 212-38 et L. 212-39 sont ainsi rédigés :	
« Art. L. 212-38. – L'action publique des délits se prescrit selon les règles prévues aux articles 8 et 9-1 à	

**Texte de la proposition de loi
adopté en deuxième lecture
par l'Assemblée nationale**

—

9-3 du code de procédure pénale.

« Art. L. 212-39. – L'action publique des contraventions se prescrit selon les règles prévues aux articles 9 à 9-3 du code de procédure pénale. »

IV. – L'article 351 du code des douanes est ainsi rédigé :

« Art. 351. – L'action de l'administration des douanes en répression des délits douaniers se prescrit dans les mêmes délais et dans les mêmes conditions que l'action publique en matière de délits de droit commun.

« En matière de contravention, l'action de l'administration des douanes se prescrit par trois années révolues selon les mêmes modalités. »

**Texte de la proposition de loi
adopté en deuxième lecture
par le Sénat**

—

IV. – *(Sans modification)*

V. – Le premier alinéa de l'article 65 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Lorsque les infractions auront été commises par l'intermédiaire d'un service de communication au public en ligne, sauf en cas de reproduction du contenu d'une publication diffusée sur support papier, l'action publique et l'action civile se prescriront par une année révolue, selon les mêmes modalités. »

.....