

N° 347

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 1^{er} février 2017

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi,
ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN DEUXIÈME LECTURE, **portant réforme de la prescription en matière pénale,**

Par M. François-Noël BUFFET,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, François Pillet, Alain Richard, François-Noël Buffet, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, *vice-présidents* ; MM. André Reichardt, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, *secrétaires* ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, M. François Grosdidier, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Patrick Masclat, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Michel Mercier, Jacques Mézard, Hugues Portelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mmes Catherine Tasca, Lana Tetuanui, MM. René Vandierendonck, Alain Vasselle, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

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** et **637** (2015-2016), **8, 9** et T.A. **2** (2016-2017)
Deuxième lecture : **295** et **348** (2016-2017)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. DE TRÈS NOMBREUX POINTS D'ACCORDS ENTRE L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET LE SÉNAT POUR UNE ADAPTATION DU DROIT DE LA PRESCRIPTION EN MATIÈRE PÉNALE	8
A. UNE CONVERGENCE D'ENSEMBLE SUR L'ALLONGEMENT DES DÉLAIS DE PRESCRIPTION	8
B. UN ACCORD SUR LA NÉCESSITÉ D'UNE CLARIFICATION DES RÈGLES DE COMPUTATION DES DÉLAIS DE PRESCRIPTION DE L'ACTION PUBLIQUE.....	9
II. UN POINT DE DIVERGENCE LIMITÉ : LA PRESCRIPTION DES DÉLITS COMMIS SUR INTERNET	10
A. L'ALLONGEMENT DU DÉLAI DE PRESCRIPTION DES INFRACTIONS COMMISES SUR INTERNET ET RÉPRIMÉES PAR LA LOI DU 29 JUILLET 1881.....	10
B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION	11
EXAMEN DES ARTICLES	13
• <i>Article 3</i> (art. 213-5, 215-4, 221-18 et 462-10 du code pénal [abrogés], art. 706-25-1 et 706-175 [abrogés] et 706-31 du code de procédure pénale, art. L. 211-12, L. 212-37, L. 212-38 et L. 212-39 du code de justice militaire, art. 351 du code des douanes et art. 65 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse) Prescription de l'action publique et de l'action civile des abus de la liberté d'expression commis sur Internet - Prescription de l'action de l'administration des douanes - Coordinations	13
EXAMEN EN COMMISSION.....	19
TABLEAU COMPARATIF	23

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 1^{er} février 2017, sous la présidence de **M Philippe Bas, président**, la commission des lois a examiné le **rapport de M. François-Noël Buffet** et établi son texte sur la proposition de loi n° 295 (2016-2017), adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, portant **réforme de la prescription en matière pénale**.

Le rapporteur a salué l'esprit constructif avec lequel les deux assemblées et examiné ce texte réformant profondément le régime de la prescription en matière pénale.

Il s'est félicité qu'en deuxième lecture, l'Assemblée nationale ait adopté sans modification la quasi-totalité des dispositions votées par le Sénat.

Il a indiqué que la question de l'allongement du délai de prescription de l'action publique et de l'action civile permettant d'agir contre les abus de la liberté d'expression commis sur Internet restait le seul point de divergence.

Eu égard à la nécessité de tenir compte de la difficulté des victimes d'obtenir réparation de ces infractions, le rapporteur a proposé à la commission de rétablir la disposition supprimée par l'Assemblée nationale portant ce délai de prescription de trois mois à un an.

La commission des lois a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat examine en deuxième lecture la proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale.

La première lecture de ce texte avait permis de constater l'existence entre les deux chambres d'un large consensus sur la nécessité d'une telle réforme.

Fruit des conclusions d'une mission d'information de la commission des lois de l'Assemblée nationale, la proposition de loi prévoit à la fois un allongement des délais de prescription, tant de l'action publique que des peines, et la rénovation de leurs modalités de computation avec la consécration d'innovations jurisprudentielles souvent rendues *contra legem*.

Souscrivant à cette démarche, votre commission avait souhaité disposer du temps nécessaire pour mener une réflexion approfondie sur les mesures proposées, notamment le champ des actes interruptifs de la prescription et la prescription des crimes sexuels commis sur les mineurs. Le Sénat avait donc adopté le 2 juin 2016 une motion de renvoi en commission.

Dans un esprit constructif et après avoir mené des auditions complémentaires, votre commission avait adopté, le 5 octobre 2016, un texte d'équilibre, tenant compte de la double nécessité d'améliorer la répression des infractions et de préserver les principes fondateurs de la prescription. Elle avait ainsi accepté de doubler les délais de droit commun de la prescription de l'action publique et d'allonger le délai de prescription de la peine pour les délits. Elle avait également partagé le souhait de l'Assemblée nationale de donner un fondement légal aux innovations jurisprudentielles en matière de computation des délais de prescription, à la condition néanmoins de les encadrer afin d'éviter toute imprescriptibilité de fait.

Poursuivant le dialogue avec l'Assemblée nationale, le Sénat a adopté en séance publique plusieurs amendements tenant compte des souhaits de l'Assemblée nationale et du Gouvernement. Ce travail de rapprochement vers les positions de l'Assemblée nationale a permis à celle-ci, en deuxième lecture, de voter dans les mêmes termes la quasi-totalité des dispositions adoptées par le Sénat, à la seule exception de celle relative à la prescription des infractions définies par la loi du 29 juillet 1881 commises sur Internet.

Si votre rapporteur regrette que l'Assemblée nationale n'ait pas adopté conforme le texte adopté par le Sénat, malgré la volonté affichée du rapporteur de la commission des lois, M. Alain Tourret, votre commission se félicite néanmoins du consensus qui s'est dégagé sur la quasi-totalité des dispositions proposées.

Eu égard, à la nécessité de tenir compte de la difficulté des victimes d'obtenir réparation des abus de la liberté d'expression sur Internet et ne désespérant pas de parvenir à convaincre les députés, votre commission a rétabli la disposition supprimée par l'Assemblée nationale prévoyant un allongement du délai de prescription applicable à ces infractions.

I. DE TRÈS NOMBREUX POINTS D'ACCORDS ENTRE L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET LE SÉNAT POUR UNE ADAPTATION DU DROIT DE LA PRESCRIPTION EN MATIÈRE PÉNALE

En première lecture, l'Assemblée nationale et le Sénat se sont accordés sur les objectifs de la proposition de loi. En deuxième lecture, l'Assemblée nationale a adopté les articles 1^{er}, 2, 4 et 5 dans les mêmes termes que le Sénat.

A. UNE CONVERGENCE D'ENSEMBLE SUR L'ALLONGEMENT DES DÉLAIS DE PRESCRIPTION

Traduisant les conclusions de la mission d'information de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur la prescription en matière pénale, la proposition de loi de MM. Alain Tourret et Georges Fenech *portant réforme de la prescription en matière pénale*, adoptée par les députés le 10 mars 2016, prévoyait notamment le **doublement des délais de prescription de l'action publique** pour les délits (de trois à six ans) et les crimes (de dix à vingt ans) et **l'imprescriptibilité** de l'action publique pour les **crimes de guerre**.

Si l'allongement du délai de prescription de l'action publique pour les délits, aujourd'hui excessivement court, a fait l'unanimité, l'allongement à vingt ans de la prescription de l'action publique pour les crimes et l'imprescriptibilité des crimes de guerre exigeait un débat approfondi.

À l'initiative de votre rapporteur, votre commission s'est, en premier lieu, souciée des conséquences budgétaires et organisationnelles d'une telle réforme sur l'autorité judiciaire.

Ce coût n'est pas neutre : selon l'étude d'impact réalisée par la Chancellerie, à la demande de votre commission des lois, cet allongement significatif des délais de prescription de droit commun se traduirait par 10 000 à 25 000 affaires en plus par an et impliquerait des créations de postes, à raison **de 29 à 72 équivalents temps plein (ETP) de magistrats et de 39 à 98 ETP de fonctionnaires**, soit un coût supplémentaire annuel compris entre 3,7 millions d'euros et 9,3 millions d'euros.

Un **renforcement significatif des effectifs pour les juridictions** devra accompagner cette réforme afin que les juridictions puissent faire face à l'augmentation mécanique du nombre des affaires.

L'existence d'un délai de prescription constitue pour les autorités d'enquête, de poursuite et de jugement une incitation à agir avec diligence. Si, en première lecture, votre commission a **approuvé le doublement des délais de prescription** (article 1^{er}) afin d'accorder plus de temps aux victimes pour dénoncer à la justice les faits commis à leur rencontre, elle a également rappelé son attachement au **droit à être jugé dans un délai raisonnable**, traduction du droit à un procès équitable.

Il est vrai que cette réforme pourrait permettre des enquêtes plus longues, puisque tout acte interruptif de la prescription permettrait de faire courir à nouveau le délai initial de la prescription. Néanmoins, ces évolutions législatives, si elles sont accompagnées de moyens, ne doivent pas remettre en cause la nécessaire célérité de l'autorité judiciaire.

Enfin, s'agissant des crimes de guerre, le Sénat n'a pas souhaité déroger au caractère exceptionnel de l'imprescriptibilité, reconnue aux seuls crimes contre l'humanité. En deuxième lecture, l'Assemblée nationale a accepté de maintenir une prescription de trente années pour l'action publique des crimes de guerre (article 1^{er}).

B. UN ACCORD SUR LA NÉCESSITÉ D'UNE CLARIFICATION DES RÈGLES DE COMPUTATION DES DÉLAIS DE PRESCRIPTION DE L'ACTION PUBLIQUE

L'Assemblée nationale et le Sénat ont partagé, en première lecture, le même souci de **clarification des règles de la prescription**, souvent d'origine prétorienne.

Afin de mettre en cohérence les règles de computation des délais de prescription avec les exigences constitutionnelles d'intelligibilité et d'accessibilité de la norme juridique, les deux assemblées se sont entendues pour consacrer dans la loi **la jurisprudence de la Cour de cassation relative aux infractions dissimulées ou occultes** (article 1^{er}) qui permet de repousser le point de départ de la prescription au jour où le délit est apparu ou aurait pu être objectivement constaté dans des conditions permettant l'exercice de l'action publique. Afin d'éviter toute imprescriptibilité de fait, le Sénat a adopté un **délai butoir** à l'exercice des poursuites, de douze ans en matière délictuelle et de trente ans en matière criminelle à compter du jour de la commission des faits.

Comme l'Assemblée nationale, le Sénat a précisé les **règles d'interruption du délai de prescription** de l'action publique (article 1^{er}), en retenant toutefois une énumération limitative dans un souci de sécurité juridique. Il a également précisé la définition de la **cause générale de suspension de la**

prescription en cas d'obstacle insurmontable¹, dont l'Assemblée nationale souhaitait la consécration législative. Ces deux précisions du Sénat ont été adoptées sans modification par l'Assemblée nationale.

II. UN POINT DE DIVERGENCE LIMITÉ : LA PRESCRIPTION DES DÉLITS COMMIS SUR INTERNET

A. L'ALLONGEMENT DU DÉLAI DE PRESCRIPTION DES INFRACTIONS COMMISES SUR INTERNET ET RÉPRIMÉES PAR LA LOI DU 29 JUILLET 1881

Alors que l'Assemblée nationale avait choisi de ne pas modifier le régime de prescription dérogatoire prévu par la loi du 29 juillet 1881 *sur la liberté de la presse*, le Sénat a porté, en première lecture, à l'initiative de M. François Pillet, le délai de prescription de l'action publique et de l'action civile des abus de la liberté d'expression commis sur Internet de trois mois à un an.

Cette disposition s'explique par le constat dressé par MM. François Pillet et Thani Mohamed Soilihi dans leur rapport d'information *relatif à l'équilibre de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse à l'épreuve d'Internet sur l'insuffisante protection des victimes des abus de la liberté d'expression commis sur Internet*². Le délai de prescription de trois mois apparaît aujourd'hui excessivement court et inadapté à la répression de ces abus.

La nécessité d'un aménagement du délai de prescription de l'action publique avait déjà été perçue par le Parlement en 2004 lors de l'examen de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 *portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité* qui a allongé à un an le délai de prescription des propos racistes ou discriminatoires, infractions de presse prévues par les articles 24, 24 bis, 32 et 33 de la loi du 29 juillet 1881³.

¹ Cette disposition consacre légalement dans la procédure pénale le principe civiliste « *Contra non valentem agere non currit praescription* », selon lequel la prescription ne peut courir contre celui qui ne peut valablement agir et qui a été traduit à l'article 2234 du code civil par la loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 portant prescription en matière civile : « la prescription ne court pas ou est suspendue contre celui qui est dans l'impossibilité d'agir par suite d'un empêchement relevant de la loi, de la convention ou de la force majeure. »

² Rapport d'information n° 767 (2015-2016) de MM. François Pillet et Thani Mohamed Soilihi, fait au nom de la commission des lois, déposé le 6 juillet 2016. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2015/r15-767-notice.html>

³ Rapport n° 441 (2002-2003) de M. François Zocchetto, fait au nom de la commission des lois, déposé le 24 septembre 2003, sur le projet de loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité : « Cette modification s'avère indispensable du fait de l'évolution technologique et du développement d'Internet, qui entraîne une augmentation exponentielle des informations diffusées. Or, du fait des spécificités du réseau Internet (consultation continue après la première mise en ligne, publication spontanée de messages par des journalistes auto-proclamés, caractère plus ou moins confidentiel de certains sites notamment), il est extrêmement difficile de repérer tous les messages à caractère raciste ou xénophobe dans le délai de trois mois prévu. » Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/102-441/102-441.html>

B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

En deuxième lecture, votre commission a confirmé sa position adoptée en première lecture concernant l'allongement des délais de prescription de l'action publique et de l'action civile en matière de propos illégaux publiés sur Internet.

Tout en accordant aux victimes un plus long délai pour agir en justice, un allongement à un an maintiendrait un délai de prescription dérogatoire et bien inférieur aux délais de droit commun fixés à six ans. Cet allongement resterait également conforme à la jurisprudence constitutionnelle, tout en répondant à un débat désormais régulier depuis 2004.

La loi du 21 juin 2004 *pour la confiance dans l'économie numérique* avait souhaité, non pas allonger le délai de prescription, mais reporter le point de départ de ce délai au jour où cesse l'infraction. Cette disposition avait été considérée comme excessive et censurée par le Conseil constitutionnel¹.

Toutefois, ce dernier avait précisé que « *le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce qu'à des situations différentes soient appliquées des règles différentes, dès lors que cette différence de traitement est en rapport direct avec la finalité de la loi qui l'établit* » et que les dispositions censurées dépassaient « *manifestement ce qui serait nécessaire pour prendre en compte la situation particulière des messages exclusivement disponibles sur un support informatique* ».

Autrement dit, si le Conseil constitutionnel a rejeté le report du point de départ du délai de prescription au regard du support de commission de l'infraction, il a reconnu que les messages disponibles sur support informatique répondent à une situation particulière et n'a pas exclu la possibilité de traiter différemment ces messages en fonction de leur support.

* *

*

Votre commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2004-496 DC du 10 juin 2004, loi pour la confiance dans l'économie numérique.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 3

(art. 213-5, 215-4, 221-18 et 462-10 du code pénal [abrogés],
art. 706-25-1 et 706-175 [abrogés] et 706-31 du code de procédure pénale,
art. L. 211-12, L. 212-37, L. 212-38 et L. 212-39 du code de justice militaire,
art. 351 du code des douanes
et art. 65 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse)

**Prescription de l'action publique et de l'action civile
des abus de la liberté d'expression commis sur Internet -
Prescription de l'action de l'administration
des douanes - Coordinations**

L'article 3 de la proposition de loi est le seul article restant en discussion après la deuxième lecture à l'Assemblée nationale. Outre des dispositions de coordination adoptées dans les mêmes termes par les deux assemblées, il concerne la question de la prescription de l'action publique et civile des abus de la liberté d'expression commis sur Internet.

1. Les dispositions adoptées sans modification par le Sénat et l'Assemblée nationale

L'objet initial de l'article 3 de la proposition de loi était d'assurer les coordinations rendues nécessaires par le regroupement de dispositions diverses relatives à la prescription de l'action publique et des peines, en abrogeant ou en supprimant les dispositions désormais redondantes du code pénal et du code de procédure pénale.

Il modifiait également le code de justice militaire afin de prévoir que l'action publique des crimes, délits et contraventions de ce code se prescrivent selon les règles prévues aux articles 7 et 9-1 A à 9-3 du code de procédure pénale.

Ces dispositions ont été adoptées **sans modification** par le Sénat en première lecture.

En première lecture, le Sénat a également complété l'article 3 afin de **maintenir à trois ans** le délai de prescription de l'action de l'administration des douanes pour la répression des contraventions douanières, tout en approuvant l'allongement à six ans de la prescription concernant les délits douaniers. Le texte de la proposition de loi, dans sa rédaction adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture, aurait conduit à allonger à six ans

le délai de prescription des contraventions douanières, ce qui apparaissait disproportionné. Approuvant cette disposition, l'Assemblée nationale a adopté **cette disposition sans modification en deuxième lecture.**

2. La question de la prescription des abus de la liberté d'expression commis sur Internet

En première lecture, sur un amendement de séance de M. François Pillet ayant reçu l'avis favorable de votre commission, le Sénat a complété l'article 3 afin de porter de trois mois à un an le délai de prescription de l'action publique et de l'action civile des infractions réprimées par la loi du 29 juillet 1881 commises sur Internet : cette disposition aurait vocation à s'appliquer aux diffamations, injures, provocations à la haine ou à la discrimination, commises par l'intermédiaire d'un service de communication au public en ligne.

Cet ajout a été supprimé en deuxième lecture en séance publique à l'Assemblée nationale, à l'initiative de M. Patrick Bloche.

À l'initiative de votre rapporteur, votre commission a adopté l'**amendement COM-1** visant à rétablir cette disposition attendue des victimes d'abus de la liberté d'expression sur Internet.

• Le constat d'une difficile répression des messages litigieux publiés sur Internet

Cette disposition fait suite au constat formulé par MM. François Pillet et Thani Mohamed Soilihi dans leur rapport d'information *relatif à l'équilibre de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse à l'épreuve d'Internet* : la **persistance des contenus dans l'espace public** et **l'amélioration de leur accessibilité**, toutes deux permises par le développement des technologies de l'internet (suggestions de termes et de mots clés, utilisation des algorithmes sur les réseaux sociaux, indexation automatique ou forcée de pages internet...), remettent en cause la justification d'une courte prescription qui repose, en partie, sur le **caractère éphémère et temporaire du trouble causé par un écrit ou une parole.**

À la différence d'un écrit paru dans un périodique publié sur support papier ou d'une parole, un message peut être publié une première fois sur un réseau social par une personne, puis reproduit par une autre à l'influence plus grande sur le même réseau des mois plus tard sans que la jurisprudence puisse considérer de manière distincte ces infractions. Dès lors, une personne pourrait être victime de **diffamations**, d'injures ou de provocation à la haine ou à la discrimination qui, tout en étant **réelles et actuelles**, sont en réalité **prescrites** puisque les messages litigieux auraient été publiés pour la première fois il y a trois mois.

La modification du délai de prescription des abus de la liberté d'expression commis sur Internet apparaît essentielle pour **permettre aux victimes de disposer du temps nécessaire** pour constater l'infraction,

identifier le responsable des propos et mettre en mouvement l'action publique ou civile.

Dans de nombreuses hypothèses, la poursuite de ces délits exige une plainte préalable de la partie lésée. De plus, l'assignation ou la citation directe doit viser la **personne pénalement responsable** des propos, le directeur de la publication ou l'auteur.

À la différence de la presse écrite où le directeur de la publication doit être identifié et est responsable de l'ensemble des contenus publiés, le régime de responsabilité sur Internet obéit à des règles différentes : sa responsabilité ne peut être engagée que s'il a eu connaissance au préalable du message ou s'il n'a pas agi promptement pour le faire retirer.

Or ces délits sont généralement commis par des particuliers¹, de **manière anonyme** et nécessitent plusieurs actes d'enquête, et notamment des réquisitions auprès des opérateurs de communications électroniques ou auprès des hébergeurs de contenus sur Internet, situés le plus souvent à l'étranger.

Actuellement, la courte prescription trimestrielle porte atteinte aux droits des victimes à un recours effectif. Une évolution de la loi du 29 juillet 1881 apparaît nécessaire pour permettre une répression plus efficace des messages litigieux publiés sur Internet.

• *Un allongement nécessaire de la loi du 29 juillet 1881 pour une protection effective des victimes*

Actuellement, en application de la jurisprudence de la Cour de cassation², même les assignations en matière civile, aux fins de retrait d'un contenu illégal par exemple, sont soumises à l'ensemble des contraintes procédurales de la loi du 29 juillet 1881, et notamment aux règles de la prescription trimestrielle.

Cette extension jurisprudentielle s'applique également aux assignations fondées sur le droit à l'oubli, reconnu par la Cour de justice de l'Union européenne, ou sur le droit de rectification et de modification des données à caractère personnel consacré par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Ainsi, une simple assignation à un moteur de recherche à des fins de suppression de liens hypertexte³ doit être soumise au même formalisme que les citations directes aux fins de répression pénale, et à la même prescription.

¹ À la différence des non-professionnels, les professionnels de l'édition de contenus sont soumis à des obligations d'identification en ligne. Sur ce point, votre rapporteur renvoie aux développements du rapport d'information n° 767 (2015-2016) de MM. François Pillet et Mohamed Soihili (cf. II. B). <https://www.senat.fr/rap/r15-767/r15-7672.html#toc60>

² Cour de cassation, assemblée plénière, 12 juillet 2000, n° 98-10.160 et n° 98-11.155.

³ Ordonnances du 8 décembre 2014 et du 10 juillet 2015 citées par Mme Fabienne Siredey-Garnier, « Le droit à l'oubli et la loi du 29 juillet 1881 », Légipresse n°334, janvier 2016.

Dans son rapport annuel de 2015, la Commission nationale de l'informatique et des libertés relevait que « [dès 1994] la CNIL a pris conscience des difficultés que pouvait poser l'application de la loi [du 6 janvier 1978] à la presse ». Elle ajoutait qu' « en dépit de ces dispositions explicites, **l'application à la presse de la loi Informatique et Libertés**, et, notamment, du droit d'opposition aux organes de presse **a pu être contestée** au motif que les éventuelles atteintes à la liberté de la presse, constitutionnellement protégée, doivent nécessairement bénéficier des garanties instituées par la loi du 29 juillet 1881 (formalisme des demandes et des actes de procédure, délais de rigueur, prescriptions courtes, etc.). »

Ainsi, la loi du 29 juillet 1881 est le seul texte qui régit la procédure de répression des messages litigieux publiés sur Internet. Il apparaît aujourd'hui légitime de l'adapter afin d'assurer aux victimes la possibilité de se défendre contre les délits commis à leur encontre.

- ***Un allongement mesuré et équilibré du délai de prescription***

La loi du 29 juillet 1881 prévoit d'ores et déjà un délai de **prescription d'un an** pour les infractions d'incitation à la discrimination, à la haine ou à la violence, de contestation de l'existence d'un ou de plusieurs crimes contre l'humanité, qui a été jugé conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel¹. **Un délai d'un an pour les infractions commises sur Internet ne constituerait donc pas une innovation.**

Lors de la deuxième lecture à l'Assemblée nationale, en séance publique le 12 janvier dernier, M. Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux, ministre de la justice, a déclaré que « le texte adopté par l'Assemblée, enrichi par le Sénat, confirmé par le vote unanime de votre commission des lois, aboutit à un travail parfaitement équilibré. »

Cet allongement de la prescription étant limité et proportionné, la commission des lois de l'Assemblée nationale a adopté, en décembre 2016, cette disposition sans modification considérant qu'elle se justifiait par « la nécessité de redéfinir l'équilibre entre la liberté d'expression et la répression des abus de cette liberté à l'âge du numérique ».

Le rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale a relevé que « cette disposition tient compte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel » en prévoyant un « **aménagement approprié des règles de prescription** dans le cas où le message litigieux est mis à la disposition du public sur un support informatique en écartant la solution – excessive – tendant à prendre comme point de départ du délai de prescription la cessation de la communication en ligne au profit de celle – plus raisonnable – visant à **appliquer aux infractions commises par ce moyen un délai allongé à une année.** »

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2013-302 QPC du 12 avril 2013, M. Laurent A.

• *Une absence de discrimination entre la presse écrite et la presse numérique*

Si l'allongement de la prescription entraîne un traitement différencié entre les supports écrits et les supports numériques, cette différence de délai de prescription pour les délits commis sur Internet se justifie par la nature même du support qui démultiplie le préjudice résultant de l'infraction.

L'utilisation d'Internet comme un outil facilitant les infractions est depuis longtemps prise en compte par le législateur dans les incriminations : ainsi, les peines d'apologie du terrorisme sont aggravées lorsque le délit est commis sur Internet (article 421-2-5 du code pénal), celles de viol lorsque la victime a été mise en contact avec l'auteur des faits grâce à l'utilisation, pour la diffusion de messages à destination d'un public non déterminé, d'un réseau de communication électronique (article 222-24 du code pénal), celles du délit de diffusion de procédés permettant la fabrication d'engins de destruction lorsque la diffusion a lieu sur un réseau de communication électronique (article 322-6-1 du code pénal) ; il en va de même des peines en matière de propriété intellectuelle lorsque l'atteinte a été commise sur un réseau de communication au public en ligne¹.

Cette situation différente, qui peut justifier une aggravation des peines, justifie également un **régime procédural dérogatoire** : la jurisprudence constitutionnelle relative au principe d'égalité devant la loi reconnaît au législateur le droit de traiter différemment des situations différentes.

Le texte adopté par votre commission précise **qu'en cas de reproduction du contenu d'une publication diffusée sur support papier, le délai de prescription de l'action publique** resterait de trois mois en cas de délit non aggravé ou d'un an en cas de commission pour un motif raciste ou discriminatoire.

Cette précision ne discrimine pas les acteurs professionnels de la presse numérique « *pure players* » par rapport à ceux de la presse traditionnelle dont on peut légitimement attendre qu'ils ne commettent pas d'infraction.

Cette disposition est cependant indispensable pour éviter qu'une infraction identique puisse dépendre de deux régimes de prescription différents ou d'un point de départ incertain. Ainsi, en cas de publication **en premier lieu** sur un support papier, le délai de prescription ne serait pas allongé si le message était reproduit à l'identique sur un support numérique. En revanche, un message illégal publié d'abord sur Internet et reproduit à

¹ On peut citer les infractions d'atteintes aux droits et modèles (article L. 521-10 du code de la propriété intellectuelle), aux droits du titulaire d'un brevet (article L. 615-14 du même code), de détention et commerce de marchandises contrefaites, de contrefaçon de marques (article L. 716-9 et L. 716-10 du même code) et d'atteintes aux droits du titulaire d'un certificat d'obtention végétale (article L. 623-32 du même code).

l'identique sur un support papier resterait soumis à un délai de prescription d'un an.

En l'absence de dispositif permettant une meilleure répression des infractions de la loi du 29 juillet 1881, les victimes des infractions commises sur Internet resteraient les seules à ne pas bénéficier d'un allongement de la prescription et à être soumises à un délai de prescription dérogatoire, inférieur aux délais de droit commun.

* *

*

Votre commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 1^{ER} FÉVRIER 2017

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Chacun se souvient des conditions dans lesquelles la proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale, qui double les délais de prescription, était arrivée précipitamment au Sénat. Au mois de juin 2016, le Sénat avait renvoyé le texte en commission, pour nous donner le temps d’une analyse plus approfondie, notamment sur la problématique du délai de prescription des infractions commises sur les mineurs.

De fait, le 5 octobre 2016, la commission des lois a adopté un texte équilibré : doublement des délais de droit commun de la prescription de l’action publique ; allongement de cinq à six ans de la prescription de la peine pour les délits ; consécration légale de la jurisprudence relative au report du point de départ du délai de prescription pour les infractions occultes ou dissimulées, notamment les abus de biens sociaux ; suppression de l’imprescriptibilité pour les crimes de guerre...

Avant l’examen du texte en séance publique au Sénat, nous avons eu une discussion avec le ministère de la justice ainsi qu’avec le rapporteur de l’Assemblée nationale pour espérer un vote conforme, ensuite, à l’Assemblée nationale. Nous avons trouvé cet accord le 11 octobre 2016 sans difficulté. Il prévoyait notamment de donner suite à la proposition de François Pillet consistant à allonger de trois mois à un an la prescription de l’action publique des abus de la liberté d’expression commis sur Internet. Le Gouvernement et le rapporteur de l’Assemblée nationale étaient d’accord sur ce point.

Le texte a été voté en séance publique au Sénat tel que nous en étions convenus. Au mois de décembre, il a été voté conforme par la commission des lois de l’Assemblée nationale, sans difficulté. Les engagements pris par les uns et les autres ont été tenus. Reste que, en séance publique, les députés sont revenus au délai de prescription de trois mois pour les infractions commises sur internet. C’est le seul point qui a été modifié.

Dans ces conditions, je vous propose de maintenir la position exprimée, en octobre dernier, par notre commission des lois puis par le Sénat, en accord avec nos collègues députés. Tel est l’objet de l’amendement COM-1, qui vise à rétablir, à l’alinéa 2 de l’article 3, le délai de prescription d’un an, en lieu et place du délai actuel de trois mois, de manière que le plaignant puisse engager les procédures.

Cela concerne bien évidemment uniquement les messages litigieux publiés sur Internet.

M. Philippe Bas, président. - Je veux faire une observation de méthode. Il est anormal que le Gouvernement remette en cause un compromis, « béni » par le garde des sceaux, l'Assemblée nationale et le Sénat. Nous ne pouvons accepter de travailler dans ces conditions. L'amendement de M. Buffet vise tout simplement à rétablir le texte de compromis auquel députés et sénateurs avaient abouti, lors d'une commission mixte informelle, en présence du Gouvernement.

J'attire l'attention sur le fait que cette disposition est parfaitement respectueuse des protections qu'il est nécessaire d'offrir aux journalistes qui s'expriment sur Internet autant que sur support papier.

M. François Pillet. - Je remercie le rapporteur d'avoir pris l'initiative de réintégrer cette disposition dans le texte. Je rappelle qu'il s'agit du dernier lambeau des propositions que Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard et moi-même avons conjointement formulées à la suite de la mission d'information dont j'avais eu l'honneur d'être le rapporteur, aux côtés de Thani Mohamed Soilihi.

Vraiment, j'aimerais comprendre la motivation réelle de ceux et de celles qui vont sans doute continuer ce week-end à nous persécuter sur Internet... Je rappelle que la prescription que nous voulons allonger ne vise que des délits, en l'occurrence ceux commis sur Internet : dès lors qu'il ne s'agit pas d'injures ou de diffamation, l'expression d'opinions ou de sentiments et la divulgation d'informations n'en seraient absolument pas gênées !

Vraiment, j'aimerais comprendre pourquoi 34 députés ont voté la suppression de ces dispositions... Quelle image cela donne-t-il des accords entre le Sénat et l'Assemblée nationale, des explications de vote de la quasi-totalité des groupes, de l'avis du garde des sceaux, parfaitement cohérent avec la position des députés et des sénateurs ! Cette position est curieuse et ne laisse pas de m'étonner, mais je ne désespère pas de comprendre les raisons profondes et sans doute particulièrement légitimes qui l'ont inspirée.

Je vous engage à relire les comptes rendus des débats de l'Assemblée nationale : je ne retire pas une virgule aux propos de Marie-George Buffet, ni à ceux du ministre de la justice, ni à ceux de nos collègues des divers groupes qui ont pris part aux débats sur ce point !

Mme Esther Benbassa. - La ministre de la culture s'est occupée de cette question. Cela n'a rien de surprenant, le journalisme relève de la culture, pas de la justice.

Je suis d'accord avec tout ce qui a été dit, mais le monde journalistique a très mal pris ce délai de prescription, le considérant comme

une censure. On peut le comprendre, surtout quand la presse fait déjà face à de nombreux problèmes.

Selon moi, le délai de trois mois est suffisant pour Internet. Dans le pays de la liberté d'expression, ne soumettons pas la presse internet à un délai qui pourrait apparaître comme une forme de censure !

M. Jean-Pierre Sueur. – Monsieur le président, je sollicite une brève suspension de séance.

M. Philippe Bas, président. – Je vous l'accorde bien volontiers.

La réunion, suspendue à 9 h 55, est reprise à 10 h 5.

M. Philippe Bas, président. – Nous passons à l'examen de l'article 3 de la proposition de loi, sur lequel notre rapporteur a déposé un amendement.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 3

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-1 vise à rétablir notre texte d'origine en allongeant la prescription en la matière de trois mois à un an.

L'amendement COM-1 est adopté.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

M. Philippe Bas, président. – Nous remercions notre excellent rapporteur, qui a convaincu la quasi-totalité d'entre nous.

TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture	Texte adopté par la Commission du Sénat en vue de l'examen en séance publique en deuxième lecture	[P]
Proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale	Proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale	Proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale	Proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale	
Article 3	Article 3	Article 3	Article 3	
I. – Le code pénal est ainsi modifié :	I. – <i>(Non modifié)</i>	I à IV. – <i>(Non modifiés)</i>	I à IV. – <i>(Non modifiés)</i>	[1]
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>(Non modifié)</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>(Non modifié)</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 :				
« Art. L. 212-37. – L'action publique des crimes se prescrit selon les				

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture**

règles prévues aux articles 7 et 9-1 A 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 A à 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. »

**Texte adopté par le
Sénat en première
lecture**

IV (*nouveau*). –
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. »

V (*nouveau*). – 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

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en deuxième lecture**

V. – (*Supprimé*)

**Texte adopté par la
Commission du Sénat
en vue de l'examen en
séance publique en
deuxième lecture**

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

[P]

[2]

[3]

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture**

**Texte adopté par le
Sénat en première
lecture**

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en deuxième lecture**

**Texte adopté par la
Commission du Sénat
en vue de l'examen en
séance publique en
deuxième lecture**

[P]

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. »

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. »

.....

.....

.....

.....