



## **Audition Assemblée nationale, 3 mars 2015 Réforme de la prescription en matière pénale.**

La prescription de l'action publique est "une règle de droit visant un quadruple équilibre :

- un équilibre entre le droit à la sécurité et celui du procès équitable,
- un équilibre entre le droit des victimes d'obtenir réparation et celui de chacun d'être jugé dans un délai raisonnable,
- un équilibre entre la mise en oeuvre des moyens techniques d'élucidation des infractions, et la nécessité de délimiter le champ du travail de la police, de lui fixer des priorités pour éviter la paralysie, la dispersion des moyens, l'arbitraire de choix laissés aux forces de police
- enfin un équilibre entre les différents foyers de sens de la peine, entre le rappel de la loi et la défense de la société, d'une part, qui n'impliquent pas la prescription, et le sens éducatif, le principe de proportionnalité, la nécessité et l'utilité de la peine, qui eux la justifient<sup>1</sup>.

Ce n'est pas un principe constitutionnel, la Cour de cassation a constaté:

- que la prescription de l'action publique ne revêt pas le caractère d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République et ne procède pas des articles 7 et 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, ni d'aucune disposition, règle ou principe de valeur constitutionnelle ;
- que les règles relatives au point de départ de la prescription de l'action publique et à l'incidence que la connexité des infractions peut exercer sur elle, sont anciennes, connues, constantes et reposent sur des critères précis et objectifs ;
- que si, selon l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi "légalement appliquée", cette exigence est satisfaite par le droit à un recours effectif devant une juridiction, qui découle de l'article 16 de la même Déclaration<sup>2</sup>.

Les quatre arrêts rendus le 20 mai 2011 concernent pour trois d'entre eux, des prévenus dans le dossier des emplois fictifs de la ville de Paris, et pour l'un d'entre eux, l'accusé Fourniret.

La note est centrée sur la prescription des infractions à la probité, objet statutaire d'Anticor.

---

<sup>1</sup> Jean Danet, *La justice pénale entre rituel et management* (Postface A. Garapon), Presses universitaires de Rennes, 2010

<sup>2</sup> Assemblée plénière, 20 mai 2011, n°11-90032.

## **1. La prescription différée des infractions dissimulées : une construction jurisprudentielle aboutie.**

Les infractions continues se prescrivent à partir du jour où l'activité a pris fin. Les infractions à exécution successive se prescrivent à compter du jour où l'activité délictueuse a pris fin. La prescription peut être interrompue par le jeu de la connexité : l'interruption de la prescription a le même effet à l'égard de l'infraction qui lui est connexe.

Par ailleurs, pour un ensemble important d'infractions, le point de départ court à compter du jour où le délit est apparu et a pu être constaté dans des conditions permettant l'exercice de l'action publique en cas d'infraction dissimulée.

C'est ce dernier point qui est le plus souvent contesté.

Cette construction n'est pas exclusive au droit pénal. La règle selon *laquelle la prescription ne court pas contre celui qui ne peut poursuivre* a une portée générale<sup>3</sup>.

C'est une construction ancienne, dont l'origine remonte au début du siècle. Dans un arrêt du 10 décembre 1925, la Cour de cassation a approuvé les juges du fond d'avoir, pour rejeter l'exception de prescription, décidé que "c'est seulement lors de l'enquête officieuse qui avait immédiatement précédé la citation directe devant le tribunal correctionnel, que la violation du mandat était apparue et avait pu être constatée".

Dans un arrêt du 4 janvier 1935, elle a admis, de manière explicite, que la dissimulation de l'infraction par son auteur pouvait retarder le point de départ du délai de prescription.

Cette construction s'est poursuivie en matière d'abus de biens sociaux :

- par un arrêt du 7 décembre 1967 qui fixe le point de départ de la prescription triennale de l'abus de biens sociaux au jour où ce délit est apparu et a pu être constaté (Crim, bull. n°321);
- par un arrêt du 10 août 1981 qui précise que le point de départ de la prescription triennale est fixé au jour où le délit est apparu et a pu être constaté dans des conditions permettant l'exercice de l'action publique, c'est-à-dire par les seules personnes habilitées à mettre cette action en mouvement : les victimes et le ministère public (Crim. Bull. n°244);
- par un arrêt du 5 mai 1997 qui énonce que le délai de prescription de l'action publique du chef d'abus de biens sociaux ne commençait à courir, sauf dissimulation, qu'à compter de la présentation des comptes annuels par lesquels les dépenses litigieuses sont mises indûment à la charge de la société. (Crim, Bull. n°159)

Elle s'est également étendue :

---

<sup>3</sup> *Contra non valentem agere non currit praescriptio*

- Le délai de prescription de l'action publique en matière de trafic d'influence ne commence à courir, en cas de dissimulation, qu'à partir du jour où l'infraction a pu être constatée dans des conditions permettant l'exercice des poursuites. (Crim. 19 mars 2008, Bull. n° 71);
- De même, dans l'affaire du marché des lycées d'Ile de France, il a été jugé que le délai de prescription du délit de participation frauduleuse à une entente prohibée, infraction instantanée, part du jour où cette infraction a été constatée dans des conditions permettant l'exercice de l'action publique (Crim. 20 février 2008, Bull. n°44);
- Le point de départ du délai de prescription des faits de corruption et d'abus de confiance qui ont été dissimulés est reporté à la date où ceux-ci sont apparus et ont pu être constatés dans les conditions permettant l'exercice de l'action publique (Crim 6 mai 2009 ; n°08-84107).

La jurisprudence concerne également le favoritisme, (Crim. 27 juin 2001, n°98-85214) et le détournement de fonds publics (18 juin 2002 n°00-86.272).

L'intérêt de cette jurisprudence est évident dans les affaires importantes, par exemple lorsque le juge d'instruction travaille sur des comptes off-shore. Il s'agit souvent d'enquêter sur des faits qui remontent à plus de trois ans, car il faut tracer des mouvements de comptes complexes dans des pays dont les législations sont protectrices du secret bancaire. Si la prescription est interrompue à partir du début de l'enquête, encore faut-il qu'elle ne soit pas acquise auparavant.

Le nombre d'infractions à probité sanctionné est faible, au regard de l'ensemble des peines prononcées. Le nombre total d'infractions à la probité (concussion, corruption, favoritisme, prise illégal d'intérêts, recel de ces infraction, trafic d'influence) a été de 206 en 2010 , 274 en 2011 et 247 en 2012.<sup>4</sup>

Par ailleurs, dans une seule affaire criminelle, la Cour de cassation a approuvé une chambre d'instruction qui a caractérisé un obstacle insurmontable à l'exercice des poursuites, ce dont il résultait que le délai de prescription avait été suspendu (Assemblée plénière, 7 novembre 2014, Bull. n°613).

## **2. Une règle à confirmer dans une réforme d'ensemble.**

### **3.1.La suppression de la prescription différée : une réduction significative de l'efficacité des enquêtes sur des faits complexes.**

Ainsi, la commission "Coulon" sur la dépénalisation du droit des affaires avait proposé le 20 février 2008, parmi trente propositions, une réforme de la prescription de l'action publique, consistant à fixer le point de départ de la prescription de façon intangible à la date des faits tout en allongeant corrélativement le délai de prescription.

---

<sup>4</sup> Rapport SCPC pour 2013

Cette proposition a été reprise dans l'avant-projet de réforme du Code de procédure pénale de 2010 : "*Hors les cas où la loi en dispose autrement, la prescription de l'action publique court à compter du jour où l'infraction a été commise, quelle que soit la date à laquelle elle a été constatée*". En contrepartie l'avant-projet prévoyait d'allonger en matière délictuelle, de trois à six ans, le délai de prescription d'un délit puni d'une peine supérieure à trois années d'emprisonnement.

Cette proposition a été rejetée, notamment par la Cour de cassation, réunie en assemblée générale le 16 avril 2010. L'avis soulignait que les nouvelles modalités de la prescription seraient "*contraire aux impératifs de lutte contre la grande délinquance*".

Les observateurs notaient que si la règle proposée avait été en vigueur, il aurait été impossible de poursuivre l'affaire des ventes d'armes à l'Angola, survenue en 1993 et dénoncée en 2000, et nombre d'autres affaires de corruption, comme celle des emplois fictifs de la ville de Paris.

Ils rappelaient que la jurisprudence actuelle s'explique par le fait que les délits financiers sont des délits cachés et ne sont découverts le plus souvent que des années après les faits, par exemple à l'occasion d'un changement de majorité dans une municipalité, ou un audit de comptes publics ou privés.

Par ailleurs, le législateur a modifié la prescription fiscale dans la loi du 6 décembre 2013<sup>5</sup>.

### **3.2. Les dates butoir : Une solution séduisante, mais dont l'impact doit être mesuré.**

Le rapport sénatorial de 2008<sup>6</sup> proposait d'allonger les délais de prescription et d'établir, pour les infractions occultes ou dissimulées, à compter de la commission de l'infraction, un délai butoir de dix ans en matière délictuelle et de trente ans en matière criminelle, soumis aux mêmes conditions d'interruption et de suspension que les délais de prescription.

Une telle solution mériterait d'être accompagnée par des mesures destinées à surmonter l'obstacle de la dissimulation en particulier en renforçant le statut des lanceurs d'alerte.

---

<sup>5</sup> Article L.230 du livre des procédures fiscales :  
(...)

*Lorsque l'infraction a été commise dans les conditions prévues à l'article 1837 du code général des impôts, la plainte doit être déposée dans les six ans qui suivent l'affirmation jugée frauduleuse. [ les affirmations sont celles prescrites par dispositions du chapitre 1er du titre IV de la 1re partie du livre 1er et les textes pris pour leur exécution]*

Seul le délai de plainte, qui doit être dissocié du délai de prescription de l'action publique, a été modifié. Mais si le délai de prescription et le délai de plainte se différencient, il apparaît souhaitable, si l'on veut faciliter ou renforcer la répression fiscale, de les modifier ensemble. Allonger le seul délai de plainte accroît le risque de plaintes tardives. Allonger le seul délai de prescription ne profite qu'à la justice pénale alors que l'action de l'Administration en est le support. En d'autres termes, il faut raisonner à l'égard de ces deux délais.

<sup>6</sup> Rapport n°338 du 22 février 2007 sur le régime des prescriptions civiles et pénales

En ce domaine, une législation reste à construire, qui pourrait s'inspirer d'exemples étrangers, comme le Royaume-Uni ou le Canada. D'abord, en clarifiant les dispositifs pour protéger de manière générale ceux qui signalent des infractions ou des risques en matière économique ainsi qu'en matière de santé ou d'environnement. Ensuite, en permettant aux lanceurs d'alerte de s'adresser à un interlocuteur sûr, permettant la confidentialité du signalement. Dans les cas les plus graves, ils pourraient bénéficier d'une protection active. Enfin, en prévoyant la sanction des auteurs d'éventuelles mesures de rétorsion.

Par ailleurs, si cette solution pourrait être satisfaisante en matière d'infractions à la probité, il n'est pas évident qu'elle soit appropriée aux délits en matière de santé ou d'environnement.

### **3.3. La consécration de la jurisprudence actuelle dans la loi.**

Cette option que nous soutenons, vise à inscrire dans la loi la jurisprudence actuelle qui serait ainsi sécurisée. Cette proposition figurait déjà dans notre plaidoyer concernant la loi sur la grande délinquance financière.

Cette jurisprudence pourrait être généralisée pour une disposition prévoyant que "***Le délai de prescription de l'action publique ne commence à courir qu'au jour où l'infraction a pu être constatée dans des conditions permettant l'exercice des poursuites.***"

Lors de l'examen en commission des lois en 1ère lecture à l'Assemblée nationale du projet de loi relatif à la fraude fiscale et à la grande délinquance économique et financière, un amendement avait été adopté en ce sens, mais il avait été supprimé par le Sénat.

#### **Ce choix confirmerait une construction équilibrée au regard des exemples étrangers et de nos engagements internationaux.**

Ainsi, certains pays comme l'Irlande et le Royaume-Uni ou Chypre dans la tradition de *common law*, ne connaissent pas de période de prescription. Cela signifie qu'il n'est pas possible d'empêcher des poursuites du fait du temps écoulé. Cependant, une longue période de temps qui se serait écoulée depuis la commission de l'infraction pénale peut avoir un impact sur la probité et le poids des preuves disponibles et pourrait constituer un obstacle pour la possibilité matérielle de tenir un procès équitable. Dans le cas les poursuites sont abandonnées, car elles s'apparenteraient à un abus de procédure.

Dans les pays qui connaissent la prescription, beaucoup définissent la prescription en fonction de la sanction encourue. En Allemagne et en Espagne la prescription ainsi calculée : 3 ans pour les peines inférieures à 1 an, 5 ans pour des peines comprises entre 3 et 5 ans; 10 ans quand les peines encourues vont de 5 à 10 ans.

L'Italie connaît sans doute le système le plus sophistiqué en ce domaine. Mais, compte tenu de la difficulté d'interrompre des délais, il conduit à ce qu'un nombre important de dossiers n'aboutissent pas.

Par ailleurs, la Convention des Nations-Unies contre la corruption (Convention de Mérida) prévoit en son article 29 : "*chaque État Partie fixe, dans le cadre de son droit interne, un long délai de prescription dans lequel des poursuites peuvent être engagées du chef d'une des infractions établies conformément à la présente Convention et fixe un délai plus long ou suspend la prescription lorsque l'auteur présumé de l'infraction s'est soustrait à la justice*".

Elle correspond aussi aux engagements pris en signant la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers qui stipule en son article 6 : "Le régime de prescription de l'infraction de corruption d'un agent public étranger devra ménager un délai suffisant pour l'enquête et les poursuites relatives à cette infraction."

Cependant, lors de l'évaluation de la France (rapport de phase 3, publié en octobre 2012), les examinateurs ont notamment considéré que "*la prescription triennale ne garantit pas un délai suffisant pour les enquêtes et les poursuites compte tenu notamment des difficultés particulières en matière de preuve et de détection de ce délit. Tout en prenant note de projets législatifs passés visant soit un allongement du délai de prescription, soit la consécration de la jurisprudence, les examinateurs relèvent l'absence d'avancée concrète en la matière*".