

N° 204

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 février 2002

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 de M. Aymeri de MONTESQUIOU tendant à rendre **imprescriptibles les crimes et incompressibles les peines en matière de terrorisme**,*

Par M. Henri de RICHEMONT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. René Garrec, président ; MM. Patrice Gélard, Pierre Fauchon, José Balareello, Robert Bret, Georges Othily, vice-présidents ; MM. Jean-Pierre Schosteck, Laurent Bêteille, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, secrétaires ; M. Jean-Paul Amoudry, Mme Michèle André, M. Robert Badinter, Mme Nicole Borvo, MM. Charles Ceccaldi-Raynaud, Christian Cointat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Marcel Debarge, Michel Dreyfus-Schmidt, Gaston Flosse, Jean-Claude Frécon, Bernard Frimat, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Lucien Lanier, Jacques Larché, Gérard Longuet, Mme Josiane Mathon, MM. Jacques Peyrat, Jean-Claude Peyronnet, Henri de Richemont, Josselin de Rohan, Bernard Saugey, Jean-Pierre Sueur, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich, Jean-Paul Virapoullé, François Zocchetto.

Voir le numéro :

Sénat : 440 rect. (2000-2001)

Terrorisme.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	4
EXPOSÉ GÉNÉRAL	6
I. LES RÈGLES ACTUELLES EN MATIÈRE DE PRESCRIPTION ET DE PÉRIODES DE SÛRETÉ	7
A. LES RÈGLES RELATIVES À LA PRESCRIPTION	7
1. <i>Les principes généraux</i>	7
2. <i>Les aménagements</i>	7
3. <i>Le cas du terrorisme</i>	8
4. <i>Un cas unique d'imprescriptibilité : les crimes contre l'humanité</i>	9
B. LES RÈGLES RELATIVES AUX PÉRIODES DE SÛRETÉ	9
1. <i>Les règles générales</i>	10
2. <i>Les peines incompressibles</i>	10
II. LA PROPOSITION DE LOI (N° 440 RECTIFIÉ) : RENDRE IMPRESCRIPTIBLES LES CRIMES ET INCOMPRESSIBLES LES PEINES EN MATIÈRE DE TERRORISME	11
III. UN CONSTAT : LES RÈGLES ACTUELLES DE NOTRE DROIT PERMETTENT DE RÉPRIMER EFFICACEMENT LES CRIMES DE TERRORISME	11
TABLEAU COMPARATIF	14

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mardi 5 février 2002, sous la présidence de M. René Garrec, président, la commission a examiné, sur le rapport de M. Henri de Richemont, la proposition de loi n° 440 rectifiée (2000-2001) présentée par M. Aymeri de Montesquiou tendant à **rendre imprescriptibles les crimes et incompressibles les peines en matière de terrorisme.**

Le rapporteur a souligné que les crimes effroyables commis aux Etats-Unis le 11 septembre 2001 ne devaient pas rester impunis et que les Etats-Unis, avec le soutien de nombreux pays, avaient engagé une action à long terme contre le terrorisme.

Il a observé qu'à la suite de ces attentats, la France avait renforcé les dispositions législatives permettant de lutter contre le terrorisme. Il a indiqué que la proposition de loi tendait à rendre imprescriptibles les crimes et incompressibles les peines en matière de terrorisme.

A propos de la **prescription de l'action publique**, le rapporteur a fait valoir qu'elle était déjà de **trente ans pour les crimes de terrorisme**, alors que les crimes se prescrivent en principe par dix ans. Il a constaté que seuls les crimes contre l'humanité étaient imprescriptibles et a souhaité que cette règle exceptionnelle ne soit pas banalisée. Il a enfin noté que les crimes du 11 septembre 2001 constituaient certes des actes terroristes, mais probablement aussi des crimes contre l'humanité.

A propos des **peines incompressibles**, le rapporteur a observé qu'il n'existait en droit français **aucune peine totalement incompressible** et que l'institution de telles peines serait probablement contraire aux principes de nécessité et de proportionnalité des peines posés par la déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

La commission a décidé de ne pas retenir le texte de la proposition de loi.

Mesdames, Messieurs,

Le 11 septembre 2001, les Etats-Unis d'Amérique ont été victimes d'attentats particulièrement effroyables, qui ne sauraient rester impunis. Les Etats-Unis, avec le soutien de nombreux pays dont la France ont entrepris une action de longue haleine contre le terrorisme.

Ces dramatiques événements ont montré que certains instruments manquaient dans l'arsenal législatif français pour combattre avec une pleine efficacité le terrorisme. En octobre dernier, le Gouvernement a soumis au Parlement, qui les a adoptées, plusieurs propositions destinées à renforcer l'efficacité du dispositif de lutte contre le terrorisme.

Ces dispositions avaient notamment pour objet de permettre, sous certaines conditions, la fouille des véhicules, de prévoir la possibilité pour les agents d'entreprises de sécurité de procéder à des fouilles de bagages et à des palpations de sécurité, de réglementer la conservation des données de communication ...

Le Sénat est saisi d'une proposition de loi présentée par notre excellent collègue M. Aymeri de Montesquiou tendant à rendre **imprescriptibles les crimes et incompressibles les peines en matière de terrorisme**.

Après avoir examiné cette proposition de loi à la suite de son inscription à l'ordre du jour de la séance mensuelle réservée, votre commission des Lois a considéré que son adoption soulèverait des difficultés sérieuses et n'était pas nécessaire à l'efficacité de la répression du terrorisme.

I. LES RÈGLES ACTUELLES EN MATIÈRE DE PRESCRIPTION ET DE PÉRIODES DE SÛRETÉ

A. LES RÈGLES RELATIVES À LA PRESCRIPTION

1. Les principes généraux

Les règles relatives à la **prescription de l'action publique** sont définies par le code de procédure pénale. L'article 7 prévoit en effet qu'en matière de crime, l'action publique se prescrit par **dix années révolues** à compter du jour où le crime a été commis.

L'article 8 du même code dispose qu'en matière de **délit**, la prescription de l'action publique est de **trois années révolues**.

En ce qui concerne la **prescription des peines**, l'article 133-2 du code pénal prévoit que les peines prononcées pour un **crime** se prescrivent par **vingt années révolues** à compter de la date à laquelle la décision de condamnation est devenue définitive.

L'article 133-3 du même code dispose que les peines prononcées pour un **délit** se prescrivent par **cinq années révolues** à compter de la date à laquelle la décision de condamnation est devenue définitive.

2. Les aménagements

Les règles relatives à la prescription font l'objet d'aménagements pour certaines catégories d'infractions.

Ainsi, des règles particulières ont été prévues par le législateur pour certaines **infractions commises contre les mineurs** dans la loi n° 98-468 du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles.

Cette loi prévoit que le délai de prescription de l'action publique des crimes commis contre des mineurs ne commence à courir qu'à partir de la **majorité** de ces derniers. La même règle s'applique pour **certains délits sexuels commis sur les mineurs**.

En outre, le délai de prescription de certains délits sexuels commis sur des mineurs (agressions sexuelles aggravées, atteintes sexuelles aggravées) est de dix ans comme s'il s'agissait de crimes.

Ces règles sont justifiées par la nécessité de tenir compte de la grande difficulté pour un mineur de révéler des crimes ou des délits de nature sexuelle qui ont parfois été commis par un membre de sa famille .

Par ailleurs, des délais spécifiques de prescription sont applicables à d'autres catégories d'infractions.

Ainsi, en matière de **stupéfiants**, le délai de prescription de l'action publique est de **trente ans** en ce qui concerne les infractions les plus graves (direction ou organisation d'un groupement ayant pour objet le trafic de stupéfiants, production ou fabrication illicite de stupéfiants). Pour ces infractions, la peine se prescrit également par **trente ans** à compter de la date à laquelle la condamnation est devenue définitive.

Le délai de prescription de l'action publique est de **vingt ans** pour plusieurs **délits** en matière de stupéfiants (importation ou exportation illicites de stupéfiants, cession ou offre illicites de stupéfiants à une personne en vue de sa consommation personnelle).

3. Le cas du terrorisme

Des aménagements aux règles générales de prescription sont également prévus en matière de **terrorisme** .

Ainsi, aux termes de l'article 706-25-1, **l'action publique se prescrit par trente ans et non par dix ans pour l'ensemble des crimes terroristes**. La peine prononcée se prescrit par **trente ans** à compter de la date à laquelle la condamnation est devenue définitive.

De plus, **l'action publique des délits constitutifs d'actes de terrorisme se prescrit par vingt ans et non par trois ans**. La peine prononcée se prescrit par **vingt ans**, et non cinq, à compter de la date à laquelle la condamnation est devenue définitive.

Il convient de rappeler que le code pénal ne définit pas de manière spécifique les actes de terrorisme, mais par référence aux infractions de droit commun. Ces infractions constituent des actes de terrorisme lorsqu'elles sont commises « *en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur* ». Une aggravation de la peine encourue est prévue lorsqu'une infraction de droit commun constitue un acte de terrorisme.

A titre d'exemple, le crime d'empoisonnement (article 221-5 du code pénal) est puni de trente ans de réclusion criminelle. Il est puni de la réclusion criminelle à perpétuité lorsqu'il constitue un acte de terrorisme.

Ainsi, des règles spécifiques de prescription en matière de terrorisme sont déjà prévues dans notre droit.

4. Un cas unique d'imprescriptibilité : les crimes contre l'humanité

Le droit français reconnaît le caractère imprescriptible d'une catégorie unique de crimes : les crimes contre l'humanité.

La loi n° 64-1326 du 26 décembre 1964 dispose en effet : « *Les crimes contre l'humanité, tels qu'ils sont définis par la résolution des Nations Unies du 13 février 1946, prenant acte de la définition des crimes contre l'humanité, telle qu'elle figure dans la charte du tribunal international du 8 août 1945, sont imprescriptibles par leur nature* ».

Conduite à interpréter cette disposition, la Cour de cassation a considéré en 1984 que la loi de 1964 n'était pas une loi nouvelle plus sévère mais qu'elle ne faisait que constater une règle internationale préexistante (déduite en l'espèce de la déclaration de Moscou du 30 octobre 1943 et de l'accord de Londres du 8 août 1945, auquel est annexé le Statut du Tribunal militaire international de Nuremberg). La Cour de cassation en a déduit que la loi pouvait être appliquée sans rétroactivité aux crimes commis par Klaus Barbie.

Désormais, la définition des crimes contre l'humanité figure aux articles 211-1 et 212-1 du code pénal. **L'article 213-5 du même code prévoit que l'action publique et les peines prononcées sont imprescriptibles.**

B. LES RÈGLES RELATIVES AUX PÉRIODES DE SÛRETÉ

La procédure pénale prévoit de nombreuses possibilités d'individualisation de la peine en cours d'exécution. Ainsi, dans les conditions prévues par le code de procédure pénale, des mesures de réduction, de suspension, de fractionnement de peines, ainsi que des mesures de libération conditionnelle peuvent être prononcées.

Ces dispositions laissent au juge une grande latitude d'appréciation.

Afin de corriger cette situation, le législateur a institué en 1978 une période de sûreté interdisant, pendant sa durée, toute mesure d'individualisation. Depuis lors, les règles relatives à la période de sûreté ont été fréquemment modifiées.

1. Les règles générales

Actuellement, les règles relatives à la période de sûreté sont prévues par l'article 132-23 du code pénal :

- la période de sûreté est applicable **de plein droit** si la juridiction prononce une peine privative de liberté, non assortie du sursis, d'une durée supérieure ou égale à dix ans, du chef d'une des infractions pour lesquelles le législateur a expressément prévu l'application de cette mesure. Parmi les infractions pour lesquelles elle est prévue figurent les crimes contre l'humanité, les meurtres aggravés, les tortures et actes de barbarie, les violences aggravées, l'enlèvement et la séquestration, le trafic de stupéfiants... ;

- **la durée de la période de sûreté est en principe égale à la moitié de la peine ou à dix-huit ans si la réclusion perpétuelle a été prononcée**, ces durées peuvent toutefois être réduites ou augmentées par la juridiction sous certaines conditions (jusqu'à un maximum de vingt-deux ans en cas de réclusion criminelle à perpétuité) ;

- en l'absence de dispositions légales instituant une période de sûreté de plein droit, **la juridiction répressive peut prévoir une telle mesure** si elle prononce une peine privative de liberté non assortie du sursis d'une durée supérieure à cinq ans.

Il convient de noter que les périodes de sûreté, qui visent à empêcher l'individualisation des peines peuvent être elles-mêmes individualisées.

Ainsi, les commutations et remises de peine décidées par un décret de grâce ont pour effet de diminuer la durée des périodes de sûreté. En outre, **une procédure de révision de la période de sûreté, certes très encadrée, est prévue par le code de procédure pénale.**

2. Les peines incompressibles

Deux dispositions du code de procédure pénale permettent à une juridiction de prononcer une peine incompressible.

En cas de meurtre ou d'assassinat d'un mineur de quinze ans précédé ou accompagné de viol ou de tortures et d'actes de barbarie, la juridiction est autorisée à porter la période de sûreté à la **durée totale de la peine prononcée, même lorsqu'elle a prononcé la réclusion criminelle à perpétuité.**

Toutefois, le législateur a prévu une possibilité, très limitée, d'atténuer la rigueur de ce régime. Lorsque la juridiction a prononcé une peine de réclusion criminelle à perpétuité en lui appliquant un régime de sûreté pour la totalité de sa durée, **la révision ne peut intervenir qu'après une période de trente ans**. Un collège de trois experts médicaux doit se prononcer sur la dangerosité du condamné avant qu'une commission de la Cour de cassation statue.

Il n'existe donc en droit français aucune peine totalement incompressible.

II. LA PROPOSITION DE LOI (N° 440 RECTIFIÉ) : RENDRE IMPRESCRIPTIBLES LES CRIMES ET INCOMPRESSIBLES LES PEINES EN MATIÈRE DE TERRORISME

Comme l'indique à juste titre notre excellent collègue M. Aymeri de Montesquiou dans l'exposé des motifs de sa proposition de loi, « *Les attentats barbares et injustifiables commis à New-York et à Washington le 11 septembre 2001 ont traumatisé la population américaine et choqué tous les gouvernements et l'ensemble des populations* ».

L'exposé des motifs souligne que, dans ces conditions, « *pour l'avenir, il est indispensable que chaque Etat, individuellement et collectivement, se dote des instruments juridiques appropriés pour punir ces actes impardonnables sans faiblesse* ».

La proposition de loi contient deux articles :

- l'article premier tend à prévoir, dans le code de procédure pénale que **l'action publique relative aux crimes terroristes, ainsi que les peines prononcées, sont imprescriptibles** ;

- l'article 2 tend à prévoir, dans le code pénal, qu'en matière de terrorisme, **le condamné exécute la totalité de sa peine sans pouvoir requérir aucune mesure d'aménagement**.

III. UN CONSTAT : LES RÈGLES ACTUELLES DE NOTRE DROIT PERMETTENT DE RÉPRIMER EFFICACEMENT LES CRIMES DE TERRORISME

Votre commission comprend parfaitement la démarche de l'auteur de la proposition de loi, mais considère que son adoption, qui soulèverait des

difficultés importantes, n'est pas nécessaire pour réprimer efficacement et avec rigueur les crimes de terrorisme.

• En ce qui concerne les règles relatives à la **prescription**, votre commission constate que les crimes de terrorisme se prescrivent par trente ans, ce qui est considérable au regard des règles générales. Elle rappelle en outre que **les actes d'enquête ou d'instruction ont pour effet d'interrompre cette prescription, de telle sorte que les faits peuvent n'être prescrits que bien plus de trente ans après la commission du crime .**

Dans ces conditions, poser le principe d'une imprescriptibilité des crimes de terrorisme aurait essentiellement un effet symbolique, qui n'est pas négligeable.

Mais votre commission estime qu'une telle évolution n'est pas souhaitable. **Elle aurait pour conséquence d'atténuer la spécificité qui s'attache aux crimes contre l'humanité, qui seuls aujourd'hui sont imprescriptibles.**

Les crimes terroristes ne peuvent pas, **de manière générale**, être comparés aux crimes contre l'humanité.

Une autre raison justifie que le droit actuel ne soit pas modifié : **les crimes du 11 septembre 2001 constituent incontestablement des actes terroristes ; ils constituent probablement des crimes contre l'humanité imprescriptibles.**

Comme l'a récemment déclaré notre excellent collègue M. Robert Badinter, « *Les attentats du 11 septembre constituent des crimes contre l'humanité au sens du traité de Rome, créant la Cour pénale internationale* »¹.

Même si l'on s'en tient à la définition des crimes contre l'humanité donnée par notre code pénal, ne peut-on considérer que les crimes du 11 septembre 2001 s'apparentent à une « *pratique massive et systématique (...) d'actes inhumains, inspirée par des motifs politiques, philosophiques, raciaux ou religieux et organisée en exécution d'un plan concerté à l'encontre d'un groupe de population civile* » ?

En définitive, votre commission considère que l'imprescriptibilité des crimes de terrorisme n'apporterait guère d'efficacité supplémentaire à la répression et risquerait, paradoxalement, de banaliser les crimes du 11 septembre, dont la barbarie en fait davantage que des crimes terroristes.

¹ *Le Figaro* – 1^{er} février 2002.

• En ce qui concerne l'article 2 de la proposition de loi, qui pose le principe du **caractère incompressible de toutes les peines prononcées en matière de terrorisme**, votre commission doit constater qu'il heurte certains principes fondamentaux.

L'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen énonce que «*La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires*». Dans une décision du 20 janvier 1994, le Conseil constitutionnel, après avoir rappelé ce principe, a énoncé que «*L'exécution des peines privatives de liberté en matière correctionnelle et criminelle a été conçue, non seulement pour protéger la société et assurer la punition de condamné, mais aussi pour favoriser l'amendement de celui-ci et préparer son éventuelle réinsertion*».

Il est clair qu'un système de peine incompressible, notamment de peine perpétuelle incompressible, exclut toute prise en compte de l'évolution éventuelle du condamné.

Si, en 1994, le législateur a institué une peine incompressible en matière de meurtres précédés d'actes de barbarie ou de viol à l'encontre d'enfants, il l'a fait en laissant le soin aux juridictions de la prononcer éventuellement et en prévoyant une possibilité, très encadrée, de remise en cause de la décision. L'institution d'une peine incompressible s'expliquait certes par la gravité des faits, mais surtout par la crainte de la récidive en matière d'agressions sexuelles sur les enfants.

Le texte soumis à votre commission ne laisse aucune latitude à la juridiction pour apprécier le caractère nécessaire de la peine incompressible et ne prévoit aucune possibilité d'aménagement. Il ne peut donc être retenu.

Votre commission ne croit par ailleurs pas nécessaire de prévoir en matière de terrorisme le même régime que celui qui est prévu pour les meurtres d'enfants. **Les règles actuelles, qui permettent de prononcer des peines de sûreté allant jusqu'à 22 ans paraissant suffisantes.**

Rappelons en effet que si la période de sûreté empêche toute mesure d'individualisation, son expiration ne signifie pas pour autant la libération du condamné. L'expiration de la période de sûreté ouvre seulement des possibilités d'individualisation de la peine à la juridiction compétente.

*

* *

Pour ces motifs, votre commission des Lois a décidé de ne pas retenir le texte de la proposition n° 440 rectifié. En application de l'article 42 (6, c) du règlement, votre commission propose au Sénat de se prononcer en faveur de ses conclusions négatives.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
<p style="text-align: center;">---</p> <p>Code de procédure pénale <i>Art.706-25-1</i> — L'action publique des crimes mentionnés à l'article 706-16 se prescrit par trente ans. La peine prononcée en cas de condamnation pour l'un de ces crimes se prescrit par trente ans à compter de la date à laquelle la condamnation est devenue définitive.</p> <p>L'action publique relative au délit mentionné à l'article 706-16 se prescrit par vingt ans. La peine prononcée en cas de condamnation pour ce délit se prescrit par vingt ans à compter de la date à laquelle la condamnation est devenue définitive.</p> <p><i>Art.7</i> — En matière de crime et sous réserve des dispositions de l'article 213-5 du code pénal, l'action publique se prescrit par dix années révolues à compter du jour où le crime a été commis si, dans cet intervalle, il n'a été fait aucun acte d'instruction ou de poursuite.</p> <p>S'il en a été effectué dans cet intervalle, elle ne se prescrit qu'après dix années révolues à compter du dernier acte. Il en est ainsi même à l'égard des personnes qui ne seraient pas impliquées dans cet acte d'instruction ou de poursuite.</p> <p>Le délai de prescription de l'action publique des crimes commis contre des mineurs ne commence à courir qu'à partir de la majorité de ces derniers.</p>	<p style="text-align: center;">---</p> <p style="text-align: center;">Proposition de loi tendant à rendre imprescriptibles les crimes et incompressibles les peines en matière de terrorisme</p> <p style="text-align: center;">Article premier</p> <p>I - Le premier alinéa de l'article 706-25-1 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :</p> <p style="padding-left: 40px;">« L'action publique relative aux crimes prévus par le présent titre, ainsi que les peines prononcées sont imprescriptibles ».</p> <p>II - Au premier alinéa de l'article 7 du code de procédure pénale, les mots : « sous réserve des dispositions de l'article 213-5 du code pénal » sont remplacés par les mots : « sous réserve des dispositions des articles 213-5 du code pénal et 706-25-1 du code de procédure pénale ».</p>	<p style="text-align: center;">---</p> <p style="text-align: center;"><i>(Conclusions négatives)</i></p>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
<p>— sont imprescriptibles. <i>Art.706-25-1 — Cf.supra</i></p>	<p>— Article 2 L'article 132-23 du code pénal est complété par un alinéa ainsi rédigé : « Pour les crimes en matière de terrorisme, le condamné exécute la totalité de sa peine, sans pouvoir requérir l'application des trois premiers alinéas. »</p>	<p>—</p>
<p>Code pénal <i>Art.132-23</i> — En cas de condamnation à une peine privative de liberté, non assortie du sursis, dont la durée est égale ou supérieure à dix ans, prononcée pour les infractions spécialement prévues par la loi, le condamné ne peut bénéficier, pendant une période de sûreté, des dispositions concernant la suspension ou le fractionnement de la peine, le placement à l'extérieur, les permissions de sortir, la semi-liberté et la libération conditionnelle. La durée de la période de sûreté est de la moitié de la peine ou, s'il s'agit d'une condamnation à la réclusion criminelle à perpétuité, de dix-huit ans. La cour d'assises ou le tribunal peut toutefois, par décision spéciale, soit porter ces durées jusqu'aux deux tiers de la peine ou, s'il s'agit d'une condamnation à la réclusion criminelle à perpétuité, jusqu'à vingt-deux ans, soit décider de réduire ces durées. Dans les autres cas, lorsqu'elle prononce une peine privative de liberté d'une durée supérieure à cinq ans, non assortie du sursis, la juridiction peut fixer une période de sûreté pendant laquelle le condamné ne peut bénéficier d'aucune des modalités d'exécution de la peine mentionnée au premier alinéa. La durée de cette période de sûreté ne peut excéder les deux tiers de la peine prononcée ou vingt-deux ans en cas de condamnation à la réclusion criminelle à perpétuité. Les réductions de peines accordées pendant la période de sûreté ne seront imputées que sur la partie de la peine excédant cette durée.</p>		