



Commentaire

Décision n° 2019-785 QPC du 24 mai 2019

M. Mario S.

*(Point de départ du délai de prescription de l'action publique
en matière criminelle)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 1^{er} mars 2019 par le Conseil d'État (décision n° 424993 du 28 février 2019) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Mario S. relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 7 du code de procédure pénale (CPP).

Dans sa décision n° 2019-785 QPC du 24 mai 2019, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les mots « *à compter du jour où le crime a été commis* » figurant au premier alinéa de l'article 7 du CPP, dans sa rédaction résultant de loi n° 2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique et objet des dispositions contestées

Dans ses dispositions préliminaires, le code des délits et des peines adopté en l'an IV du calendrier républicain (1795) précisait que « *L'action publique a pour objet de punir les atteintes portées à l'ordre social. / Elle appartient essentiellement au peuple* ».

La prescription peut se définir comme « *un mode d'extinction de l'action publique résultant du non-exercice de celle-ci avant l'expiration du délai fixé par la loi, dont la survenance résulte du seul écoulement du temps* »¹. Aux termes du premier alinéa de l'article 6 du CPP, « *L'action publique pour l'application de la peine s'éteint par la mort du prévenu, la prescription, l'amnistie, l'abrogation de la loi pénale et la chose jugée* ».

¹ Gérard Cornu [Association Capitant], *Vocabulaire juridique*, 3^e édition, 2003, PUF.

Selon la doctrine pénaliste, deux principes fondent historiquement le régime de la prescription de l'action publique.

Le premier repose sur « *l'œuvre du temps* »², qui réduirait l'intensité du dommage causé par l'auteur de l'infraction à l'ordre social et, partant, la nécessité de le sanctionner. En application de ce principe, passé un certain délai, soit la société a oublié le trouble causé, soit elle aurait intérêt à oublier l'infraction plutôt que d'en attiser le souvenir en la réprimant tardivement. La question du dépérissement des preuves est liée à ce premier principe : avec l'effet du temps, les éléments susceptibles d'établir la culpabilité ou l'innocence d'une personne s'estomperaient.

Le second principe est fondé sur l'idée « *que la négligence de la partie poursuivante lui a fait, au terme d'un certain délai, perdre son droit à agir* »³. En ce sens, la prescription apparaît alors comme la « *sanction naturelle* »⁴ de l'inaction ou de la carence des autorités en charge des poursuites.

1. – Rappel des caractères généraux de la prescription de l'action publique

Pour chaque catégorie d'infraction, la loi a prévu des délais de droit commun différents. Jusqu'à l'adoption de la loi n° 2017-242 du 27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale, l'article 8 du CPP fixait un délai de droit commun de trois ans pour les délits et l'article 7 un délai de dix ans pour les crimes. Ces délais ont désormais été portés, respectivement, à six et vingt ans. Le délai applicable pour les contraventions a été maintenu à une année.

La prescription de l'action publique est distincte de la prescription de la peine, qui suppose qu'une condamnation pénale ait été prononcée à l'encontre de l'auteur d'une infraction et conduit à l'extinction de la peine qui n'a pas été exécutée au terme d'un délai déterminé.

Ayant « *pour effet d'effacer le caractère délictueux des faits reprochés* », la prescription de l'action publique s'applique au bénéfice de l'ensemble de ceux, auteurs, coauteurs et complices, qui ont participé à l'infraction⁵.

² MM. Alain Tourret et Georges Fenech, rapport d'information n° 2778 (Assemblée nationale – XIV^{ème} législature) déposé par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la prescription en matière pénale, 20 mai 2015, p. 11.

³ MM. Serge Guinchard et Jacques Buisson, *Procédure pénale*, LexisNexis, 11^e édition, 2018, n° 1374.

⁴ Contribution écrite de M. Jean-Claude Marin au rapport d'information de MM. Tourret et Fenech précité, p. 195.

⁵ Cass. crim., 27 octobre 1993, n° 92-82.374, *Bull. crim.* n° 320.

Le délai de prescription de l'action publique est interrompu par des actes de poursuite ou d'instruction, ce qui a pour effet de faire recommencer à courir un nouveau délai à compter du jour du dernier acte interruptif. Désormais, l'article 9-2 du CPP, issu de la loi du 27 février 2017 précitée, fixe la liste de ces actes interruptifs, reprenant ainsi la plupart des causes interruptives admises par la jurisprudence. Ainsi, tout acte du procureur de la République interrompt le cours de la prescription⁶.

Il existe également des causes légales de suspension de la prescription de l'action publique, dont la conséquence est d'arrêter temporairement le cours de la prescription sans pour autant anéantir le délai antérieurement écoulé. Jusqu'à la loi du 27 février 2017, ces causes légales étaient prévues par des textes éparés en présence d'hypothèses particulières. Si la réforme du 27 février 2017 n'a pas mis un terme à ces dispositions particulières, elle a introduit un nouvel article 9-3 au sein du CPP selon lequel « *Tout obstacle de droit, prévu par la loi, ou tout obstacle de fait insurmontable et assimilable à la force majeure, qui rend impossible la mise en mouvement ou l'exercice de l'action publique, suspend la prescription* ».

Le délai de prescription est calculé à compter de la consommation de l'infraction. La computation du délai exclut le *dies a quo*, c'est-à-dire le jour même où l'infraction a été commise⁷, mais inclut le *dies ad quem*, et s'opère de quantième en quantième, par année et par mois, sans tenir compte du nombre de jours dans chaque mois.

La loi nouvelle, qui modifie la durée de la prescription ou en reporte dans le temps le point de départ, est applicable aux faits qui n'étaient pas encore prescrits à la date de son entrée en vigueur⁸.

2. – Les délais de prescription en matière criminelle

* L'existence d'un délai de prescription en matière criminelle peut être recherchée dès l'époque révolutionnaire⁹. Ainsi, le code pénal des 25 septembre et 6 octobre 1791, en son titre VI relatif à la prescription en matière criminelle, prévoyait : « *Il ne pourra être intenté aucune action criminelle pour raison d'un crime, après trois années révolues, lorsque dans cet intervalle il n'aura été fait aucunes poursuites* ».

⁶ Cass. crim., 20 févr. 2002, n° 01-85.042, *Bull. crim.* n° 42.

⁷ Cass. crim., 28 juin 2000, n° 99-85.381, *Bull. crim.* n° 255. Plus récemment : Cass. crim. 9 janv. 2018, n° 16-86.735.

⁸ En revanche, la loi nouvelle qui modifie les règles de prescription, pour en allonger les délais ou pour rouvrir le délai, est sans effet sur les prescriptions acquises au moment de son entrée en vigueur : Cass. crim., 8 février 1994, n° 92-86.333.

⁹ Il ne s'agit pas, à l'époque, d'une innovation : l'Ancien régime connaissait déjà de telles règles de prescription, auxquelles faisaient exception le crime de lèse-majesté et celui de duel. Sur ce point et, notamment, les fondements hellénistiques et romains de la prescription, cf. Jean Danet, Sylvie Grunvald, Marine Herzog-Evans, Yvon Le Gall, *Prescription, amnistie et grâce en France*, Dalloz, 2008, p. 21 et s.

Sous une formule un peu différente, le code des délits et des peines du 3 brumaire an IV (25 octobre 1795) reprit le même délai de prescription¹⁰.

Pour la première fois, le code d'instruction criminelle de 1808 fixa des délais de prescription de l'action publique distincts et proportionnés à la gravité de l'infraction à réprimer. Ainsi, pour tout « *crime de nature à entraîner la peine de mort, ou des peines afflictives perpétuelles, ou de tout autre crime emportant peine afflictive ou infamante* », l'article 637 de ce code fixait un délai de dix années révolues à compter du jour où le crime a été commis.

La loi n° 57-1426 du 31 décembre 1957 instituant un code de procédure pénale a repris le même délai de dix ans. Comme indiqué *supra*, la loi du 27 février 2017 précitée a porté ce délai de prescription à vingt ans.

* Si le législateur napoléonien a fixé trois délais de droit commun de prescription de l'action publique, le législateur contemporain, pour prendre en compte certains impératifs, a prévu des délais plus longs pour certains crimes ainsi que des mécanismes de report du point de départ de la prescription.

Renvoyant à la définition des crimes contre l'humanité tels qu'ils ont été définis par la résolution des Nations Unies du 13 février 1946, la loi n° 64-1326 du 26 décembre 1964¹¹ a prévu l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité, consacrée, au plan international, par la convention sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité du 26 novembre 1968. Cette réserve d'imprescriptibilité de l'action publique des crimes contre l'humanité a ensuite été insérée au sein de l'article 7 du CPP par la loi du 16 décembre 1992¹². La référence à l'imprescriptibilité de ces crimes figure désormais au dernier alinéa de l'article 7 du CPP¹³.

Par ailleurs, afin de prendre en compte la situation particulière des victimes de certaines infractions, le législateur, tout en maintenant le délai de prescription de l'action publique, a fait le choix de reporter le point de départ de ce délai¹⁴ pour certains crimes commis contre les mineurs. L'article 7 prévoit ainsi dans sa rédaction

¹⁰ Article 9 du code des délits et des peines du 3 brumaire an IV : « *Il ne peut être intenté aucune action publique ni civile, pour raison d'un délit, après trois années révolues, à compter du jour où l'existence en a été connue et légalement constatée, lorsque dans cet intervalle il n'a été fait aucune poursuite* ».

¹¹ Loi n° 64-1326 du 26 décembre 1964 tendant à constater l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité.

¹² Loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992 relative à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal et à la modification de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale rendue nécessaire par cette entrée en vigueur.

¹³ Dernier alinéa de l'article 7 dans sa rédaction résultant de la loi n° 2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes : « *L'action publique des crimes mentionnés aux articles 211-1 à 212-3 du code pénal est imprescriptible* ».

¹⁴ Des dispositions de même nature ont été introduites à l'article 8 du CPP.

en vigueur que « *L'action publique des crimes mentionnés à l'article 706-47 du présent code, lorsqu'ils sont commis sur des mineurs, se prescrit par trente années révolues à compter de la majorité de ces derniers* ».

Toujours suivant l'objectif de prendre en compte la vulnérabilité de ces victimes, la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 a allongé à vingt ans la durée de la prescription de l'action publique applicable à certains crimes à caractère sexuel commis contre les mineurs¹⁵.

Pour les infractions particulièrement attentatoires à l'ordre social, le législateur a fixé, au fil du temps, des délais spéciaux de prescription de l'action publique. Ainsi en est-il, par exemple, pour les infractions liées au terrorisme, aux stupéfiants, ou aux crimes de guerre. Pour une meilleure lisibilité de ces règles dérogatoires au délai de prescription de droit commun, les références aux articles les instituant ont été insérées au sein de l'article 7 du CPP par la loi du 27 février 2017 précitée, et portées à trente ans consécutivement à l'allongement de dix à vingt ans du délai de droit commun en matière criminelle.

3. – La jurisprudence de la Cour de cassation relative à la computation du délai de prescription

Comme le précise le premier alinéa de l'article 7 du CPP, le départ du délai de prescription se situe au jour où l'infraction a été commise. Toutefois, la jurisprudence a développé des règles particulières de computation selon la nature particulière de certaines infractions ou du comportement de certains auteurs d'infraction.

* Le point de départ du délai de prescription est reporté à une date ultérieure à la commission de l'infraction lorsque l'un des éléments constitutifs de cette infraction n'apparaît pas immédiatement. Ainsi, la Cour de cassation a jugé que l'infraction de blessures involontaires « *n'est caractérisée qu'au jour où existe l'incapacité, élément constitutif de l'infraction prévue et réprimée par l'article 320 du code pénal* »¹⁶. Plus récemment, la chambre criminelle a jugé dans le même sens, s'agissant d'une infraction d'homicide involontaire, que cette infraction n'est caractérisée qu'au jour du décès de la victime, élément constitutif de l'infraction¹⁷.

¹⁵ Article 72 de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

¹⁶ Cass. Ch. mixte, 26 février 1971, n° 67-10.834, *Bull. crim.* 1971, n° 67.

¹⁷ Dans cet arrêt du 4 novembre 1999 (Cass. crim, n° 99-81.279, *Bull. crim.* 1999 n° 248), la chambre criminelle de la Cour de cassation a cassé l'arrêt de la chambre d'accusation qui constatait que la prescription triennale des faits qualifiés d'homicide involontaire sur la personne de Catherine X., décédée le 30 novembre 1991, dénoncés par la plainte avec constitution de partie civile déposée par ses parents le 12 octobre 1993, était acquise, dès lors que la

* Appliquant la même logique aux infractions qui résultent de la commission de deux ou plusieurs actes identiques (infractions dites d'habitude), la jurisprudence considère que la prescription de l'action publique ne commence à courir qu'une fois accompli le dernier acte constitutif de l'habitude qui caractérise l'infraction. Les délits d'exercice illégal de la médecine (article L. 4161-1 du code de la santé publique) ou de harcèlement sexuel (article 222-33 du code pénal) sont, par exemple, considérés comme des infractions d'habitude.

* La Cour de cassation a également développé une jurisprudence relative aux infractions qualifiées de « clandestines », qu'elles soient « occultes » par nature ou « dissimulées » par manœuvre de leur auteur, pour lesquelles elle considère que le point de départ du délai de prescription de l'action publique doit être fixé au jour où elles sont découvertes. Comme l'ont rappelé MM. Alain Tourret et Georges Fenech dans leur rapport d'information du 20 mai 2015 sur la prescription en matière pénale, cette jurisprudence a été mise en œuvre essentiellement en matière d'infractions économiques et financières dans la mesure où leurs auteurs peuvent disposer de moyens importants pour les dissimuler. Elle a ainsi été appliquée à des faits d'abus de confiance¹⁸, d'escroquerie¹⁹, de trafic d'influence²⁰ ou de prise illégale d'intérêts²¹.

S'inspirant directement de cette jurisprudence, la loi du 27 février 2017 précitée a créé un nouvel article 9-1 au sein du CPP, qui prévoit en son deuxième alinéa que *« Par dérogation au premier alinéa des articles 7 et 8 du présent code, le délai de prescription de l'action publique de l'infraction occulte ou dissimulée court à compter du jour où l'infraction est apparue et a pu être constatée dans des conditions permettant la mise en mouvement ou l'exercice de l'action publique, sans toutefois que le délai de prescription puisse excéder douze années révolues pour les délits et trente années révolues pour les crimes à compter du jour où l'infraction a été commise »*. Le même article précise en ses deux derniers alinéas ce que l'on entend

contamination, d'origine transfusionnelle, de la victime par le virus du sida était la conséquence de soins prodigués en 1983 ou d'une opération pratiquée en 1984.

¹⁸ Cass. crim., 4 janvier 1935, *Gaz. Pal.*, 1935, I, p. 353.

¹⁹ Cass. crim., 22 juillet 1971, n° 70-90.318, *Bull. crim.*, n° 237.

²⁰ Cass. crim., 19 mars 2008, n° 07-82.124 : si le délit de trafic d'influence est une infraction instantanée qui se prescrit à compter de la perception du dernier versement effectué en exécution du pacte litigieux, le délai de prescription de l'action publique 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.

²¹ Cass. crim., 4 octobre 2000, n° 99-85.404 : le délit de prise illégale d'intérêts se prescrit à compter du dernier acte administratif accompli par l'agent public par lequel il prend ou reçoit un intérêt dans une opération dont il a l'administration ou la surveillance.

par infraction « occulte »²² ou « dissimulée »²³. Le législateur a ainsi consacré le report du point de départ de la prescription de ces infractions, en fixant toutefois pour la première fois un « *délai butoir* »²⁴ de douze années révolues pour les délits et de trente années révolues pour les crimes, à compter du jour où l'infraction a été commise, au-delà duquel la prescription sera considérée comme acquise, interdisant toute poursuite.

* La Cour de cassation a également développé une jurisprudence autorisant la suspension du cours de la prescription de l'action publique dans certaines circonstances. Dans ce cas, l'auteur de l'infraction ne perd pas le bénéfice du temps déjà écoulé avant la survenance de la circonstance à l'origine de cette suspension. Dans un arrêt du 23 décembre 1999²⁵, l'assemblée plénière de la Cour de cassation a considéré que « *selon le principe contra non valentem agere non currit praescriptio* »²⁶, *la prescription est de droit suspendue à l'égard des parties poursuivantes dès lors que celles-ci ont manifesté expressément leur volonté d'agir et qu'elles se sont heurtées à un obstacle résultant de la loi elle-même* ».

Dans un arrêt du 7 novembre 2014²⁷, la même formation de la Cour de cassation a considéré « *que si, selon l'article 7, alinéa 1^{er}, du code de procédure pénale, l'action publique se prescrit à compter du jour où le crime a été commis, la prescription est suspendue en cas d'obstacle insurmontable à l'exercice des poursuites* ». Dans cette affaire relative à des infanticides, elle a jugé que la clandestinité des naissances et des morts caractérisait un obstacle insurmontable à l'engagement des poursuites. De ce fait, le délai de prescription s'est trouvé suspendu jusqu'à la découverte des corps. La Cour de cassation a entendu consacrer « *un principe de suspension du délai de prescription, en cas d'impossibilité absolue d'engager ou d'exercer des poursuites pour les infractions de nature criminelle* »²⁸.

²² Selon le troisième alinéa de l'article 9-1 du CPP, « *est occulte l'infraction qui, en raison de ses éléments constitutifs, ne peut être connue ni de la victime ni de l'autorité judiciaire* ».

²³ Selon le dernier alinéa de l'article 9-1 du CPP, « *est dissimulée l'infraction dont l'auteur accomplit délibérément toute manœuvre caractérisée tendant à en empêcher la découverte* ».

²⁴ Serge Guinchard et Jacques Buisson, *op. cit.* n° 1389.

²⁵ Cass. crim., 23 décembre 1999, n° 99-86.298, *Bull. crim.* n° 312.

²⁶ Un délai de prescription ne peut courir qu'à compter du jour où celui contre lequel on l'invoque a pu agir valablement.

²⁷ Cass. ass. plén., 7 novembre 2014, n° 14-83.739, *Bull. crim.*, n° 1. Certains commentateurs ont relevé à cet égard que la Cour de cassation avait ici refusé d'appliquer sa jurisprudence relative aux infractions clandestines pourtant admise par la chambre criminelle dans une affaire similaire permettant de reporter le départ du délai de prescription (Cass. crim., 16 oct. 2013, n° 11-89.002 et 13-85.232, *Bull. crim.*, n° 192.). En ce sens, André Giudicelli, *Revue de science criminelle*, 2015, p. 123. Cet auteur remarque d'ailleurs que « *suspendre un délai qui n'a pas commencé à courir, jusqu'au jour où prend fin l'obstacle insurmontable que rencontre l'action publique, revient... à en retarder le point de départ à ce jour même* ».

²⁸ Selon les termes du communiqué de la Cour accompagnant cet arrêt.

* Enfin, la jurisprudence apporte une réponse particulière à la prescription des infractions continues.

L'infraction continue consiste en une infraction dont l'élément matériel se prolonge dans le temps par la réitération constante de la volonté coupable de l'auteur. En présence de telles infractions, la Cour de cassation juge avec constance que la prescription ne court qu'à partir du jour où l'état délictueux a pris fin dans ses actes constitutifs et dans ses effets²⁹.

Ainsi, en matière de recel, le délai commence à courir du jour où la détention frauduleuse a cessé, c'est-à-dire lorsque le receleur se libère de l'objet volé même si, à cette date, l'infraction principale est déjà prescrite³⁰. S'agissant du délit de participation à l'association de malfaiteurs, la Cour a jugé que la prescription commence à courir à compter du jour où le prévenu cesse d'en faire partie³¹. Plus récemment, la Cour de cassation a jugé que « *la violation de l'article L. 3511-3 du code de la santé publique relatif à l'interdiction de toute propagande ou publicité, directe ou indirecte, en faveur du tabac constitue, quel qu'en soit le support, une infraction continue qui se poursuit tant que le message litigieux reste accessible au public* »³².

La Cour a également appliqué cette jurisprudence à des infractions au droit de l'urbanisme. Elle a ainsi considéré que le délit de construction sans permis, réprimé par les dispositions du code de l'urbanisme, s'accomplit pendant le temps où les travaux non autorisés sont exécutés et sa perpétration s'étend jusqu'à l'achèvement des travaux. Dès lors, le délai de prescription de l'action publique ne commence à courir qu'à compter de la date à laquelle lesdits travaux de construction sont achevés³³. Dans le même sens, dans un arrêt du 27 mai 2014, la Cour a jugé que « *les infractions d'exécution de travaux sans déclaration préalable et en méconnaissance du plan local d'urbanisme s'accomplissent pendant tout le temps où les travaux sont exécutés et jusqu'à leur achèvement ; que la prescription de l'action publique ne court qu'à compter du jour où les installations sont en état d'être affectées à l'usage auquel elles sont destinées* »³⁴.

Dernièrement, dans un arrêt du 24 mai 2018, la Cour de cassation a considéré que la séquestration constituait une infraction continue pour laquelle « *la prescription des*

²⁹ Cass. crim., 19 février 1957, n° 339.54, *Bull. crim.* n° 166 ; Cass. crim. 20 mai 1992, n° 90-87.350, *Bull. crim.* n° 202.

³⁰ Cass. crim., 28 mars 1996, n° 95-80.395, *Bull. crim.* n° 142.

³¹ Cass. crim., 16 octobre 1979, n° 79-90.762, *Bull. crim.* n° 285.

³² Cass. crim., 17 janvier 2006, n° 05-86451, *Bull. crim.* n° 21.

³³ Cass. crim., 10 décembre 1985, n° 84-92.105, *Bull. crim.* n° 395.

³⁴ Cass. crim., 27 mai 2014, n° 13-80.574, *Bull. crim.* n° 141.

infractions continues ne court qu'à partir du jour où elles ont pris fin dans leurs actes constitutifs et dans leurs effets »³⁵.

4. – La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a développé une jurisprudence en matière de prescription qui ménage une marge d'appréciation en faveur des États membres, tant que ces derniers veillent à préserver la substance même des garanties découlant du droit à un procès équitable au sens de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. C'est plus précisément au regard du droit d'accès à un tribunal, protégé au titre du premier paragraphe de cet article, que la Cour a été amenée à se positionner.

Le principe posé par la CEDH, depuis l'arrêt *Stubbings et autres c. Royaume-Uni* rendu en 1996³⁶, est que le droit d'accès à un tribunal n'est pas absolu et qu'il peut être assorti de limites portant notamment sur les conditions de recevabilité des demandes. La recevabilité doit, en effet, nécessairement être encadrée par les États membres, qui disposent dans ce domaine d'une marge d'appréciation concernant les règles sur la prescription des actions qu'ils appliquent.

La Cour considère que les délais de prescription sont un trait commun aux systèmes juridiques des États contractants en matière d'infractions pénales, disciplinaires et autres³⁷. Selon elle, ces délais poursuivent « *plusieurs finalités importantes, à savoir garantir la sécurité juridique en fixant un terme aux actions, mettre les défendeurs potentiels à l'abri de plaintes tardives peut-être difficiles à contrer, et empêcher l'injustice qui pourrait se produire si les tribunaux étaient appelés à se prononcer sur des événements survenus loin dans le passé à partir d'éléments de preuve auxquels on ne pourrait plus ajouter foi et qui seraient incomplets en raison du temps écoulé* »³⁸. Sous ce regard, la CEDH admet que des restrictions soient apportées au droit d'accès à un tribunal par les délais de prescription, pour autant qu'elles poursuivent un but légitime et qu'elles n'aient pas pour effet de limiter ou de

³⁵ Cass. crim., 24 mai 2018, n° 17-86.340.

³⁶ CEDH, 22 octobre 1996, *Stubbings et autres c. Royaume-Uni*, nos 22083/93 et 22095/93. Dans cette affaire où plusieurs requérantes contestaient l'application d'un délai préfix de six ans pour l'exercice d'une action civile en réparation des dommages résultant de violences sexuelles dont elles avaient été victimes, la Cour a affirmé que les États contractants jouissaient « à juste titre d'une marge d'appréciation lorsqu'il s'agit de dire comment circonscrire le droit d'accès à un tribunal » (§ 55). En l'espèce, comme il n'avait « pas été porté atteinte à la substance même du droit d'accès des requérantes et que les restrictions dont il s'agit poursuivaient un but légitime et lui étaient proportionnées » (§ 56), la Cour en a conclu qu'il n'y avait pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

³⁷ CEDH, 9 janvier 2013, *Oleksandr Volkov c. Ukraine*, n° 21722/11, § 137.

³⁸ CEDH, 22 octobre 1996, *Stubbings et autres c. Royaume-Uni*, préc., § 51.

restreindre ce droit de telle façon ou à un degré tel qu'il s'en trouverait atteint dans sa substance même.

Si les décisions rendues par la Cour portent essentiellement sur des affaires où les requérants critiquaient l'application d'un délai trop court ou assorti de conditions trop restrictives pour leur permettre d'agir devant un tribunal³⁹, la Cour a également été amenée à se prononcer sur la situation inverse où un requérant se plaignait d'avoir été condamné pour des faits de nature disciplinaire pour lesquels aucune prescription n'était prévue.

Dans l'arrêt *Oleksandr Volkov c. Ukraine* du 9 janvier 2013, elle a ainsi considéré qu'il y avait eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention en raison de l'atteinte portée au principe de la sécurité juridique par l'absence de délai de prescription pour l'imposition de sanctions disciplinaires à l'encontre d'un magistrat mis en cause pour des faits de « *rupture de serment* ». La Cour a tenu à souligner que « *si elle ne juge pas approprié d'indiquer quelle devrait être la durée du délai de prescription, la Cour considère néanmoins qu'une approche aussi illimitée des affaires disciplinaires concernant des membres de l'ordre judiciaire menace gravement la sécurité juridique* »⁴⁰.

B. – Origine de la QPC et question posée

M. Mario S. est originaire d'Argentine. Résidant en France depuis 1985, il a acquis la nationalité française par décret du 21 février 1997.

Les autorités argentines ont demandé son extradition en raison des poursuites engagées contre lui pour des faits qualifiés en droit argentin d'imposition de tortures, privation illégale de liberté aggravée et crimes contre l'humanité commis en 1976.

Par un arrêt du 28 mai 2014, la chambre de l'instruction a émis un avis favorable à cette demande d'extradition pour une partie des faits. Elle a constaté que les dispositions du 1° de l'article 696-4 du CPP⁴¹ ne faisaient pas obstacle à l'extradition

³⁹ Outre l'affaire *Stubbings*, voir par exemple CEDH, 17 septembre 2013, *Eşim c. Turquie*, n° 59601/09 ; CEDH, 11 mars 2014, *Howald Moor et a. c. Suisse*, n° 52067/10 ; CEDH, 28 mars 2017, *Magomedov et autres c. Russie*, n°s 33636/09, 34493/09 et 35940/09.

⁴⁰ CEDH, 9 janvier 2013, *Oleksandr Volkov c. Ukraine*, préc., § 139.

⁴¹ L'article 696-4 du code de procédure pénale énumère les cas dans lesquels l'extradition ne peut être accordée :
« 1° Lorsque la personne réclamée a la nationalité française, cette dernière étant appréciée à l'époque de l'infraction pour laquelle l'extradition est requise ;
« 2° Lorsque le crime ou le délit à un caractère politique ou lorsqu'il résulte des circonstances que l'extradition est demandée dans un but politique ;
« 3° Lorsque les crimes ou délits ont été commis sur le territoire de la République ;

de l'intéressé dès lors qu'il a acquis la nationalité française postérieurement à l'infraction à raison de laquelle son extradition est demandée. À l'appui du pourvoi en cassation formé contre cet arrêt, M. Mario S. a présenté une QPC portant sur le 1° de l'article 696-4 du CPP, qui a été renvoyée au Conseil constitutionnel par la chambre criminelle de la Cour de cassation. Le requérant soutenait qu'en prévoyant que, pour l'application de la règle selon laquelle la France n'extrade pas ses nationaux, la nationalité de la personne dont l'extradition est demandée est appréciée à l'époque de la commission de l'infraction, ces dispositions procédaient à une distinction entre Français contraire au principe d'égalité.

Dans une décision n° 2014-427 QPC du 14 novembre 2014⁴², le Conseil constitutionnel a déclaré les mots « , *cette dernière étant appréciée à l'époque de l'infraction pour laquelle l'extradition est requise* », figurant au 1° de l'article 696-4 du CPP, conformes à la Constitution après avoir considéré « *que la différence de traitement dans l'application de cette protection, selon que la personne avait ou non la nationalité française à l'époque de l'infraction pour laquelle l'extradition est requise, est fondée sur une différence de situation en rapport direct avec l'objet de la loi ; que le législateur a également entendu faire obstacle à l'utilisation des règles relatives à l'acquisition de la nationalité pour échapper à l'extradition* ».

À la suite de la cassation de l'arrêt de la chambre de l'instruction et du renvoi de l'affaire⁴³, la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Versailles a rendu un avis partiellement favorable à l'extradition du requérant. Elle a relevé l'absence de découverte, vivante ou morte, de la victime de la séquestration et a considéré qu'il ne pouvait être affirmé que la détention ou la séquestration avait cessé, et ce, alors même que la dictature militaire avait pris fin en Argentine en 1983. Elle a jugé que, dans cette situation, la prescription de la séquestration n'avait pas commencé à courir, l'infraction n'ayant pas pris fin. Saisie à nouveau d'un pourvoi en cassation formé

« 4° Lorsque les crimes ou délits, quoique commis hors du territoire de la République, y ont été poursuivis et jugés définitivement ;

« 5° Lorsque, d'après la loi de l'État requérant ou la loi française, la prescription de l'action s'est trouvée acquise antérieurement à la demande d'extradition, ou la prescription de la peine antérieurement à l'arrestation de la personne réclamée et d'une façon générale toutes les fois que l'action publique de l'État requérant est éteinte ;

« 6° Lorsque le fait à raison duquel l'extradition a été demandée est puni par la législation de l'État requérant d'une peine ou d'une mesure de sûreté contraire à l'ordre public français ;

« 7° Lorsque la personne réclamée serait jugée dans l'État requérant par un tribunal n'assurant pas les garanties fondamentales de procédure et de protection des droits de la défense ;

« 8° Lorsque le crime ou le délit constitue une infraction militaire prévue par le livre III du code de justice militaire ».

⁴² Décision n° 2014-427 QPC du 14 novembre 2014, M. Mario S. (*Extradition des personnes ayant acquis la nationalité française*), cons. 6.

⁴³ Cass. crim., 18 février 2015, n° 14-84.193 : « Mais attendu qu'en se déterminant par des motifs hypothétiques, sans mieux s'expliquer sur la prolongation de la séquestration d'Hernan Y..., au-delà du renversement du régime dictatorial argentin en 1983, jusqu'à une date permettant d'écarter la prescription prévue par l'article 7 du code de procédure pénale, la chambre de l'instruction n'a pas donné de base légale à sa décision ».

par le requérant, la chambre criminelle de la Cour de cassation a jugé que *« dès lors que la prescription des infractions continues ne court qu'à partir du jour où elles ont pris fin dans leurs actes constitutifs et dans leurs effets, et que ce point de départ, en l'état de la procédure, ne peut être déterminé, la chambre de l'instruction a satisfait aux conditions essentielles de son existence légale »*⁴⁴.

Par un décret du 21 août 2018, le Premier ministre a accordé aux autorités argentines l'extradition de M. Mario S. Ce dernier a demandé l'annulation pour excès de pouvoir de ce décret devant le Conseil d'État. À l'appui de ce recours, il a formulé une QPC portant sur l'article 7 et le 5° de l'article 696-4 du code de procédure pénale *« en tant que ces dispositions, telles qu'interprétées par la jurisprudence, conduisent à l'imprescriptibilité de l'action publique concernant les infractions continues dont la partie poursuivie a échoué à démontrer qu'elle n'a pas été commise ou qu'elle a pris fin »*, ce qui serait contraire *« au principe fondamental reconnu par les lois de la République imposant au législateur de prévoir un délai de prescription de l'action publique ou de la peine pour les infractions dont la nature n'est pas d'être imprescriptible »* et aux articles 6, 8, 9 et 16 de la Déclaration de 1789.

Par la décision précitée du 28 février 2019, le Conseil d'État, après avoir considéré que, eu égard à la portée respective des articles 7 et 696-4 du code de procédure pénale, les moyens soulevés à l'appui de la QPC ne sont opérants qu'à l'encontre de l'article 7 du CPP, l'a renvoyée au Conseil constitutionnel au motif que *« le requérant se prévaut notamment de ce qu'existerait un principe fondamental reconnu par les lois de la République imposant au législateur de prévoir un délai de prescription de l'action publique pour les infractions dont la nature n'est pas d'être imprescriptible, notamment pour les infractions continues. Ce moyen soulève une question qui peut être regardée comme nouvelle au sens et pour l'application de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958. C'est pourquoi il y a lieu de renvoyer au Conseil*

⁴⁴ Cass. crim., 24 mai 2018, n° 17-86.340, précité : *« Attendu que, pour rejeter l'exception de prescription de l'action publique invoquée par l'avocat de M. X..., qui soutenait que le délai de dix ans prévu par l'article 7 du code de procédure pénale était expiré à la date de la demande d'extradition, le 2 août 2012, l'arrêt énonce que M. C... n'est pas réapparu depuis la fin de l'année 1976, que son corps n'a pas non plus été retrouvé, que le sort qui lui a été réservé demeure encore inconnu à ce jour, qu'il ne peut être affirmé que sa détention ou séquestration arbitraire a cessé, et ce, quand bien même la dictature militaire a pris fin en Argentine en 1983 ; que, de même, il importe peu que M. X... ait quitté l'Argentine pour la France en 1985, qu'il suffit d'estimer plausible son implication dans la séquestration de M. C... qui a commencé lors de sa conduite dans les locaux de l'Esma immédiatement après son enlèvement à son domicile le 30 octobre 1976 ; que la fin de la séquestration de M. C... ne peut être fixée de manière arbitraire et théorique en 1983, époque à laquelle la dictature militaire a cessé en Argentine ; que, dans cette situation, la prescription de la séquestration dont il a été victime n'a pas commencé à courir, l'infraction n'ayant pas pris fin ; / Attendu qu'en l'état de ces motifs, et dès lors que la prescription des infractions continues ne court qu'à partir du jour où elles ont pris fin dans leurs actes constitutifs et dans leurs effets, et que ce point de départ, en l'état de la procédure, ne peut être déterminé, la chambre de l'instruction a satisfait aux conditions essentielles de son existence légale ».*

constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité invoquée s'agissant de l'article 7 du code de procédure pénale ».

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

A. – La détermination de la version du texte objet de la QPC, les griefs et la restriction du champ de la QPC

* Ni le requérant dans ses observations, ni la décision de renvoi du Conseil d'État ne déterminaient la version du texte dont la constitutionnalité était discutée. Comme il l'a déjà fait à plusieurs reprises⁴⁵, le Conseil constitutionnel a précisé la version du texte dont il est saisi, en recherchant celle qui est applicable au litige.

En l'espèce, le Conseil a jugé que la question portait sur l'article 7 du CPP, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs (paragr. 1).

* Le requérant soutenait, en premier lieu, que la jurisprudence de la Cour de cassation relative aux infractions continues, fondée sur l'article 7 du CPP, était contraire à un principe fondamental reconnu par les lois de la République (PFRLR), qu'il demandait au Conseil constitutionnel de reconnaître, qui imposerait au législateur de prévoir un délai de prescription de l'action publique ou de la peine pour les infractions dont la nature n'est pas d'être imprescriptible. À cet égard, il considérait que les conditions posées à la reconnaissance d'un tel principe par le Conseil constitutionnel étaient remplies. Dans la mesure où, selon lui, la jurisprudence de la Cour de cassation conduisait à reconnaître une imprescriptibilité des infractions continues dont le terme ne peut être connu avec certitude, elle était contraire au principe ainsi formulé.

Il estimait, en deuxième lieu, que cette jurisprudence était contraire au principe d'égalité devant la loi dès lors qu'elle instituait une différence de traitement entre les infractions instantanées et les infractions continues dont le terme ne peut être déterminé, fondée sur une différence objective de situation, différence qui n'était pas proportionnée au regard de l'objectif poursuivi par le législateur en matière de prescription de l'action publique.

⁴⁵ Cf., récemment, décision n° 2018-698 QPC du 6 avril 2018, *Syndicat secondaire Le Signal (Exclusion de la procédure d'expropriation pour risques naturels majeurs en cas d'érosion dunaire)*, paragr. 1, ou encore décision n° 2018-712 du 8 juin 2018, *M. Thierry D. (Irrecevabilité de l'opposition à un jugement par défaut lorsque la peine est prescrite)*, paragr. 1.

Il soutenait, en troisième lieu, que la jurisprudence de la Cour de cassation méconnaissait les exigences découlant de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. En permettant que l'action publique soit exercée contre des infractions dont le terme ne peut être déterminé avec certitude, la jurisprudence était contraire aux principes de nécessité et de proportionnalité des peines.

Il estimait, en quatrième lieu, que la jurisprudence de la Cour de cassation mettait la personne faisant l'objet de poursuites pour une infraction continue dans la situation de devoir apporter une preuve impossible à établir, dès lors que, pour invoquer en défense la prescription de l'action publique, elle devait démontrer que l'infraction a pris fin et en déterminer la date, renversant ainsi la charge de la preuve. De plus, en permettant l'imprescriptibilité des infractions continues, elle exposait la personne poursuivie à de graves difficultés pour apporter des éléments utiles à sa défense. Elle était donc contraire à la présomption d'innocence.

Enfin, au moyen de la même argumentation tirée de ce que la jurisprudence de la Cour de cassation conduisait à reconnaître une imprescriptibilité de fait pour certaines infractions, le requérant soutenait qu'elle méconnaissait les exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789 que sont le respect des droits de la défense et le principe de sécurité juridique.

* Au vu des griefs soulevés par le requérant, le Conseil constitutionnel a jugé que la QPC portait uniquement sur les mots « *à compter du jour où le crime a été commis* » figurant au premier alinéa de l'article 7 du CPP (paragr. 4).

B. – La jurisprudence constitutionnelle relative à la prescription de l'action publique ou disciplinaire

Le Conseil était invité à trancher une question lancinante au sein de la doctrine et de la jurisprudence, dans la mesure où il n'avait jusqu'à présent jamais eu à se prononcer sur l'existence d'une exigence constitutionnelle spécifique relative à la prescription de l'action publique en matière pénale. Avant la décision commentée, le Conseil avait écarté l'existence d'une telle exigence en matière disciplinaire uniquement (1), réservant ainsi la réponse à donner s'agissant de la prescription en matière pénale (2).

1. – La jurisprudence constitutionnelle relative à la prescription des poursuites disciplinaires

* Dans sa décision n° 2011-199 QPC du 25 novembre 2011, le Conseil constitutionnel a conclu qu'il n'existait pas de PFRLR selon lequel les poursuites disciplinaires seraient nécessairement soumises à une règle de prescription. Dans cette décision, il était saisi de dispositions du code rural et de la pêche maritime qui ne prévoyaient aucune prescription des poursuites disciplinaires contre les vétérinaires. Il a considéré « *qu'aucune loi de la République antérieure à la Constitution de 1946 n'a fixé le principe selon lequel les poursuites disciplinaires sont nécessairement soumises à une règle de prescription ; que, dès lors, le grief tiré de ce que les dispositions contestées méconnaîtraient un principe fondamental reconnu par les lois de la République en matière de prescription des poursuites disciplinaires doit être écarté* »⁴⁶.

Le commentaire de cette décision précise : « *En effet, il n'existe pas de textes antérieurs à 1946 fixant un principe général de prescription dans le champ disciplinaire, que ce soit pour les professions réglementées ou pour les fonctionnaires* ».

Plus récemment, saisi de la question de l'absence de prescription en ce qui concerne les poursuites disciplinaires contre les avocats, le Conseil a, dans sa décision n° 2018-738 QPC du 11 octobre 2018, réaffirmé explicitement que l'absence de règle de prescription encadrant l'exercice des poursuites disciplinaires ne heurtait aucun PFRLR, non plus qu'aucun droit ou liberté constitutionnellement garanti⁴⁷.

* Les sanctions disciplinaires étant des sanctions ayant le caractère d'une punition, le Conseil constitutionnel a considéré que les exigences constitutionnelles découlant de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, dont celle de proportionnalité, s'y appliquaient⁴⁸.

Et, dans sa décision n° 2011-199 QPC précitée, le Conseil a affirmé, sur le fondement du principe de proportionnalité des peines, qu'il incombait à la juridiction disciplinaire de choisir une sanction en adéquation, non seulement avec le type d'infraction, mais avec le laps de temps écoulé depuis sa commission : « *si le principe de proportionnalité des peines implique que le temps écoulé entre la faute*

⁴⁶ Décision n° 2011-199 QPC du 25 novembre 2011, M. Michel G. (*Discipline des vétérinaires*), cons. 5.

⁴⁷ Décision n° 2018-738 QPC du 11 octobre 2018, M. Pascal D. (*Absence de prescription des poursuites disciplinaires contre les avocats*).

⁴⁸ Décision n° 2014-385 QPC du 28 mars 2014, M. Joël M. (*Discipline des officiers publics ou ministériels - Interdiction temporaire d'exercer*), cons. 5.

et la condamnation puisse être pris en compte dans la détermination de la sanction, il appartient à l'autorité disciplinaire compétente de veiller au respect de cette exigence dans l'application des dispositions contestées »⁴⁹. Sans ériger cette affirmation en réserve d'interprétation, il a ensuite jugé que c'est « *dans ces conditions* » que ces dispositions n'étaient pas contraires à l'article 8 de la Déclaration de 1789.

Dans sa décision n° 2018-738 QPC précitée, le Conseil a de nouveau fait référence aux exigences qui découlent de l'article 8 de la Déclaration de 1789 afin de souligner qu'elles « impliquent que le temps écoulé entre la faute et la condamnation puisse être pris en compte dans la détermination de la sanction »⁵⁰.

La détermination de la peine, par la juridiction qui la prononce, doit donc prendre en compte le temps écoulé. Par sa portée, cette précision du Conseil constitutionnel peut être considérée comme relevant au moins autant du principe d'individualisation des peines que de celui de proportionnalité et s'adresse davantage au juge qu'au législateur.

Par ailleurs, dans la même décision n° 2018-738 QPC, le Conseil constitutionnel a refusé de donner suite à l'argumentation des parties requérante et intervenante qui faisaient valoir que l'imprescriptibilité des poursuites disciplinaires à l'encontre des avocats portait atteinte aux droits de la défense dans la mesure où les chances pour la personne poursuivie de se défendre diminuaient nécessairement avec l'effet du temps, faute de pouvoir conserver indéfiniment les éléments de preuve utiles à cette fin. Le Conseil constitutionnel a jugé que « *la faculté reconnue au procureur général ou au bâtonnier, par les dispositions contestées, de poursuivre un avocat devant le conseil de discipline, quel que soit le temps écoulé depuis la commission de la faute ou sa découverte ne méconnaît pas, en elle-même, les droits de la défense* »⁵¹. Une telle conclusion est dans la ligne de sa décision n° 2011-199 QPC : la mise en cause des droits de la défense ne pourrait intervenir que dans le cadre de la procédure disciplinaire elle-même et ne saurait seulement s'inférer du temps écoulé depuis les faits reprochés.

2. – La jurisprudence constitutionnelle relative à la prescription des poursuites pénales

⁴⁹ Décision n° 2011-199 QPC précitée, cons. 10.

⁵⁰ Décision n° 2018-738 QPC précitée, paragr. 11.

⁵¹ *Ibidem*, paragr. 10.

* L'assemblée plénière de la Cour de cassation avait jugé, par plusieurs arrêts remarquables du 20 mai 2011, qu'il n'y avait pas lieu de transmettre des QPC portant sur les articles 7 et 8 du CPP au motif, notamment, 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* »⁵².

Le rapporteur de l'affaire faisait valoir dans son rapport, pour justifier de ne pas retenir l'existence d'un PFRLR, que certains textes législatifs n'indiquaient pas clairement si le principe de prescription de l'action publique s'étendait à toutes les infractions et que, par ailleurs, le point de départ du délai de prescription avait varié dans le temps. Enfin, il indiquait que « *le principe même de la prescription de l'action publique a été écarté par deux fois au moins par le législateur de la troisième République [par les lois du 9 mars 1928 et du 13 janvier 1938 qui ont écarté la prescription pour certains crimes tels que la désertion], de sorte qu'il ne répond pas à l'exigence d'application continue normalement requise des lois susceptibles d'abriter en leur sein un principe fondamental reconnu par les lois de la République* »⁵³.

Le Conseil d'État, dans ses attributions consultatives, a d'abord affirmé dans un avis du 29 février 1996 que « *l'existence d'une règle de prescription qui est un principe fondamental reconnu par les lois de la République exige que, pour les crimes dont la nature n'est pas d'être imprescriptibles, un délai de prescription soit fixé dans le statut [d'une future « cour criminelle internationale permanente »], en fonction de la gravité des crimes commis* » (avis n° 358597 du 29 février 1996).

Puis, dans un avis du 1^{er} octobre 2015 sur une proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale, il a estimé que « *ni la Constitution, ni la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne comportent de disposition expresse relative à la prescription en matière pénale* », avant d'ajouter, dans le même sens que l'assemblée plénière de la Cour de cassation, « *qu'aucun principe constitutionnel n'impose au législateur de prévoir un délai de prescription de l'action publique ou de la peine pour les infractions dont la nature n'est pas d'être imprescriptible* ». Le Conseil d'État en a conclu que « *le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour décider du principe et des modalités*

⁵² Cass. ass. plén., 20 mai 2011, n°s 11-90.042 (la citation n'apparaît pas dans cette décision), 11-90.025, 11-90.032 et 11-90.033.

⁵³ Rapport commun aux questions prioritaires de constitutionnalité n° 11-90.025 (tribunal de grande instance Paris), n°11-90.032, et n° 11-90.033 (tribunal de grande instance Nanterre) et n° 11-90.042 (cour d'appel de Versailles) de M. Xavier Prétot, conseiller rapporteur, publié sur le site internet de la Cour de cassation.

de la prescription de l'action publique et de la peine » (avis n° 390335 du 1^{er} octobre 2015 sur la proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale).

Plus récemment, il a réitéré cette position dans son avis sur le projet de loi renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes commises contre les mineurs et les majeurs, ajoutant au passage que « *la justification et la proportionnalité des délais de prescription sont contrôlées par le Conseil constitutionnel, notamment au regard des principes d'égalité devant la loi et de respect des droits de la défense (décision n° 2013-302 QPC du 12 avril 2013)* » (avis n° 394437 du 15 mars 2018 sur le projet de loi renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes commises contre les mineurs et les majeurs, § 9).

* À la différence du Conseil d'État ou de la Cour de cassation, le Conseil constitutionnel n'avait jamais eu à se prononcer directement sur la question de l'existence d'un PFRLR ou de tout autre principe à valeur constitutionnelle qui imposerait la prescription des poursuites pénales. Il avait seulement été amené à prendre position sur l'imprescriptibilité de certaines infractions particulièrement graves et à s'assurer de la conformité de certaines règles spéciales de prescription aux principes d'égalité devant la loi et devant la justice et des droits de la défense.

Ainsi, dans sa décision n° 98-408 DC du 22 janvier 1999, le Conseil a jugé, d'une part, « *qu'aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, n'interdit l'imprescriptibilité des crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale* »⁵⁴. Étaient, en l'occurrence, concernés les crimes internationaux visés par l'article 29 du Traité de Rome portant statut de la Cour pénale internationale, à savoir le crime de génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et le crime d'agression. Dans cette même décision, le Conseil constitutionnel a cependant considéré, d'autre part, « *qu'il résulte du statut que la Cour pénale internationale pourrait être valablement saisie du seul fait de l'application d'une loi d'amnistie ou des règles internes en matière de prescription ; [...] en pareil cas, la France, en dehors de tout manque de volonté ou d'indisponibilité de l'État, pourrait être conduite à arrêter et à remettre à la Cour une personne à raison de faits couverts, selon la loi française, par l'amnistie ou la prescription ; [...] il serait, dans ces conditions, porté atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale* »⁵⁵. Ce faisant, le Conseil a seulement estimé que le statut de la Cour pénale internationale portait atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale dans la mesure où la

⁵⁴ Décision n° 98-408 DC du 22 janvier 1999, *Traité portant statut de la Cour pénale internationale*, cons. 20.

⁵⁵ *Ibidem*, cons. 34.

France pourrait être conduite à arrêter et à remettre à la Cour une personne à raison de faits couverts, selon la loi française, par l'amnistie ou la prescription.

À l'occasion de l'examen de la loi portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale, le Conseil a, par la suite, considéré qu'en portant de dix à trente ans le délai de prescription de l'action publique pour les crimes de guerre, alors que les crimes contre l'humanité sont imprescriptibles en application de l'article 213-5 du code pénal, le législateur n'avait pas méconnu le principe d'égalité⁵⁶.

Le Conseil constitutionnel a, par ailleurs, examiné la constitutionnalité de certaines règles spécifiques à la prescription des délits de presse au regard des principes d'égalité devant la loi et devant la justice ainsi que des droits de la défense.

Dans sa décision n° 2004-496 DC du 10 juin 2004, il a jugé contraire au premier de ces principes une disposition de la loi pour la confiance dans l'économie numérique qui visait à faire courir le délai de prescription des infractions de presse commises en ligne à compter de la cessation de la mise à disposition du message incriminé, alors que le point de départ de la prescription est la première communication au public dans le cas d'une publication écrite. Le Conseil a jugé que, « *par elle-même, la prise en compte de différences dans les conditions d'accessibilité d'un message dans le temps, selon qu'il est publié sur un support papier ou qu'il est disponible sur un support informatique, n'est pas contraire au principe d'égalité ; [...] toutefois, la différence de régime instaurée, en matière de droit de réponse et de prescription, par les dispositions critiquées dépasse manifestement ce qui serait nécessaire pour prendre en compte la situation particulière des messages exclusivement disponibles sur un support informatique* »⁵⁷.

Dans sa décision n° 2013-302 QPC du 12 avril 2013, le Conseil constitutionnel a, en revanche, considéré que l'allongement de la durée de la prescription pour certains délits prévus par la loi du 29 juillet 1881 ne méconnaissait ni les principes d'égalité devant la justice, ni les droits de la défense, dès lors « *qu'en portant de trois mois à un an le délai de la prescription pour les délits qu'il désigne, l'article 65-3 de la loi du 29 juillet 1881 a pour objet de faciliter la poursuite et la condamnation, dans les conditions prévues par cette loi, des auteurs de propos ou d'écrits provoquant à la discrimination, à la haine ou à la violence, diffamatoires ou injurieux, à caractère ethnique, national, racial, ou religieux ou contestant l'existence d'un crime contre*

⁵⁶ Décision n° 2010-612 DC du 5 août 2010, *Loi portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale*, cons. 7.

⁵⁷ Décision n° 2004-496 DC du 10 juin 2004, *Loi pour la confiance dans l'économie numérique*, cons. 14.

l'humanité ; [...] le législateur a précisément défini les infractions auxquelles cet allongement du délai de la prescription est applicable ; [...] la différence de traitement qui en résulte, selon la nature des infractions poursuivies, ne revêt pas un caractère disproportionné au regard de l'objectif poursuivi »⁵⁸.

Dans cette même décision, le Conseil constitutionnel a considéré la prescription comme une règle de procédure en contrôlant la disposition fixant le délai de prescription au regard du principe d'égalité devant la procédure pénale et non du principe d'égalité devant la loi pénale.

Le Conseil constitutionnel n'avait donc jamais affirmé dans une de ses décisions l'existence d'un PFRLR en matière de prescription de l'action publique ni l'existence d'un droit ou d'une liberté protégé par la Constitution qui justifierait de contrôler la durée d'une prescription, sauf au regard du principe d'égalité lors de la comparaison de différentes infractions.

C. – L'application à l'espèce

1. – L'existence d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République en matière de prescription de l'action publique

Dans sa décision de renvoi, le Conseil d'État avait estimé que la QPC pouvait être regardée comme nouvelle au sens et pour l'application de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 dans la mesure où « *le requérant se prévaut notamment de ce qu'existerait un principe fondamental reconnu par les lois de la République imposant au législateur de prévoir un délai de prescription de l'action publique pour les infractions dont la nature n'est pas d'être imprescriptible, notamment pour les infractions continues* ».

Il revenait donc au Conseil constitutionnel de trancher cette question.

* Trois conditions doivent être réunies pour la reconnaissance d'un PFRLR :

– pour être « **fondamental** », le principe doit, tout d'abord, énoncer une règle suffisamment importante, avoir un degré suffisant de généralité et intéresser des

⁵⁸ Décision n° 2013-302 QPC du 12 avril 2013, *M. Laurent A. et autres (Délai de prescription d'un an pour les délits de presse à raison de l'origine, l'ethnie, la nation, la race ou la religion)*, cons. 6.

domaines essentiels pour la vie de la Nation, à savoir les droits et libertés fondamentaux, la souveraineté nationale ou l'organisation des pouvoirs publics⁵⁹ ;

– il faut, ensuite, que le principe trouve un **ancrage textuel** dans une ou plusieurs lois intervenues sous un régime républicain antérieur à 1946⁶⁰ ;

– il faut, enfin, qu'**il n'ait jamais été dérogé à ce principe** par une loi républicaine antérieure à l'entrée en vigueur de la Constitution de 1946⁶¹.

Un PFRLR peut être reconnu à l'occasion d'une QPC, ainsi que l'illustre la décision n° 2011-157 QPC du 5 août 2011, qui a consacré le principe selon lequel, « *tant qu'elles n'ont pas été remplacées par les dispositions de droit commun ou harmonisées avec elles, des dispositions législatives et réglementaires particulières aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle peuvent demeurer en vigueur ; [...] à défaut de leur abrogation ou de leur harmonisation avec le droit commun, ces dispositions particulières ne peuvent être aménagées que dans la mesure où les différences de traitement qui en résultent ne sont pas accrues et que leur champ d'application n'est pas élargi* »⁶².

* Dans la décision du 24 mai 2019 ici commentée, le Conseil constitutionnel a jugé que le principe invoqué par le requérant ne constituait pas un principe fondamental reconnu par les lois de la République (paragr. 6).

À cet égard, il a relevé que « *Si, dans leur très grande majorité, les textes pris en matière de procédure pénale dans la législation républicaine intervenue avant l'entrée en vigueur de la Constitution de 1946 comportent des dispositions relatives à la prescription de l'action publique en matière criminelle, la prescription a été écartée, deux fois au moins, par les lois du 9 mars 1928 et du 13 janvier 1938 [...] pour certains crimes* ».

En effet, si la prescription de l'action publique apparaît comme une institution constante de nos régimes républicains, des dérogations plus ou moins importantes à ces règles communes ont été apportées, sous les différents régimes républicains

⁵⁹ Décision n° 98-407 DC du 14 janvier 1999, *Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des conseils régionaux*, cons. 9 et décision n° 2013-669 DC du 17 mai 2013, *Loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe*, cons. 21.

⁶⁰ Décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987, *Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence*, cons. 15.

⁶¹ Décision n° 88-244 DC du 20 juillet 1988, *Loi portant amnistie*, cons. 12.

⁶² Décision n° 2011-157 QPC du 5 août 2011, *Société SOMODIA (Interdiction du travail le dimanche en Alsace-Moselle)*, cons. 4.

antérieurs à l'entrée en vigueur de la Constitution de 1946, pour rendre certaines infractions imprescriptibles.

Il en est ainsi des crimes de désertion à l'ennemi ou en temps de guerre par l'effet de plusieurs lois adoptées sous la Troisième République : les articles 199 et 202 du code de justice militaire, dans leur rédaction issue de la loi du 9 mars 1928 portant révision du code de justice militaire pour l'armée de terre, disposaient n'y avoir lieu, ni à la prescription de l'action publique ni à la prescription de la peine dans le cas de désertion à l'ennemi ou en présence de l'ennemi, ou lorsqu'un déserteur ou insoumis s'était réfugié à l'étranger en temps de guerre pour se soustraire à ses obligations militaires. Cette dérogation fut confirmée dix années plus tard, par la loi du 13 janvier 1938 portant révision du code de justice militaire pour l'armée de mer. Elle a d'ailleurs persisté sous la Cinquième République avec, en dernier lieu, l'article 94 du code de justice militaire qui prévoyait, dans sa dernière rédaction avant la refonte de ce code par voie d'ordonnance en 2006, que « *L'action publique ne se prescrit pas dans les cas visés aux articles 408, 409 et 410 ou lorsqu'un déserteur ou un insoumis s'est réfugié ou est resté à l'étranger en temps de guerre pour se soustraire à ses obligations militaires* ».

Le Conseil constitutionnel n'a pas jugé, contrairement à ce qui lui était suggéré, qu'il pouvait être déduit de ces exceptions une catégorie de « *crimes imprescriptibles par nature* » qui aurait été instituée par les lois de la République. Il est d'ailleurs possible de s'interroger sur la consistance d'un principe fondamental qui, tel que suggéré par les requérants, aurait comporté en lui-même une exception aux contours aussi peu délimités.

2. – L'existence d'une exigence constitutionnelle applicable aux règles de prescription de l'action publique

Les conditions de reconnaissance d'un PFRLR n'étant pas réunies, le Conseil constitutionnel s'est ensuite interrogé sur l'existence d'un autre fondement constitutionnel exigeant de contrôler les règles de prescription en matière pénale.

Innovant sur ce point, il a jugé pour la première fois qu'« *Il résulte du principe de nécessité des peines, protégé par l'article 8 de la Déclaration de 1789, et de la garantie des droits, proclamée par l'article 16 de la même déclaration, un principe selon lequel, en matière pénale, il appartient au législateur, afin de tenir compte des conséquences attachées à l'écoulement du temps, de fixer des règles relatives à la prescription de l'action publique qui ne soient pas manifestement inadaptées à la nature ou à la gravité des infractions* » (paragr. 7).

Jusqu'à présent, le Conseil constitutionnel n'avait pas, dans sa jurisprudence, contrôlé le principe même de la prescription de l'action publique au regard d'une exigence constitutionnelle. Il l'avait uniquement fait dans le cadre du principe d'égalité, à propos de la comparaison de différents délais de prescription.

Du principe de nécessité des peines mentionné à l'article 8 de la Déclaration de 1789, il peut effectivement être déduit que, passé un certain temps, la nécessité de poursuivre et réprimer un comportement délictueux s'estompe, voire disparaît. En combinant ce principe avec les dispositions de l'article 16 de la Déclaration de 1789, le Conseil constitutionnel a indiqué que cette nécessité de poursuivre et réprimer devait être appréciée au regard des différents fondements théoriques de la prescription – l'œuvre du temps, la perte progressive du droit de punir –, qui sont susceptibles de trouver un rattachement dans la garantie des droits protégée par cet article.

Sur cette question, le Conseil avait d'ailleurs déjà jugé que la prescription, comme l'amnistie⁶³, vise au rétablissement de la paix politique et sociale : *« en application de l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de fixer les règles concernant la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables, la procédure pénale et l'amnistie ; [...] en vertu de la compétence que lui confère ce texte, il lui appartient en particulier, d'une part, de fixer le délai d'extinction de l'action publique et, d'autre part, en matière d'amnistie, d'enlever pour l'avenir tout caractère délictueux à certains faits pénalement répréhensibles, en interdisant toute poursuite à leur égard ou en effaçant les condamnations qui les ont frappés ; [...] il lui est loisible, à cette fin, d'apprécier quelles sont ces infractions et le cas échéant les personnes auxquelles doit s'appliquer le bénéfice de ces dispositions ; [...] il peut, en outre, définir le champ d'application de l'amnistie, en référence avec des événements déterminés en fixant les dates et lieux de ces événements ; que l'amnistie et la prescription visent au rétablissement de la paix politique et sociale »*⁶⁴.

⁶³ À propos de laquelle le Conseil a notamment jugé qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, *« le législateur peut, dans un but d'apaisement politique ou social, enlever pour l'avenir tout caractère délictueux à certains faits pénalement répréhensibles, en interdisant toute poursuite à leur égard ou en effaçant les condamnations qui les ont frappés ; qu'il lui appartient, alors, d'apprécier quelles sont les infractions et, le cas échéant, les personnes auxquelles doit s'appliquer le bénéfice de l'amnistie ; que le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce qu'il délimite ainsi le champ d'application de l'amnistie dès lors que les catégories retenues sont définies de manière objective »* (décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990, *Loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques*, cons. 21).

⁶⁴ Décision n° 2013-319 QPC du 7 juin 2013, *M. Philippe B. (Exception de vérité des faits diffamatoires constituant une infraction amnistiée ou prescrite, ou ayant donné lieu à une condamnation effacée par la réhabilitation ou la révision)*, cons. 5..

Comme cela ressort de sa formulation même, cette nouvelle exigence constitutionnelle est exclusivement réservée à la matière pénale⁶⁵. À cet égard, cette décision ne remet pas en cause la jurisprudence du Conseil constitutionnel selon laquelle l'absence de règle de prescription encadrant l'exercice des poursuites disciplinaires ne heurte aucun droit ou liberté garanti par la Constitution⁶⁶.

Tel qu'il a été formulé, le nouveau principe dégagé laisse une importante marge d'appréciation au législateur. Ainsi, les infractions présentant une gravité suffisante pourraient justifier une imprescriptibilité ou une durée de prescription particulièrement longue. La décision commentée s'inscrit donc dans le droit fil de la décision n° 98-408 DC du 22 janvier 1999 précitée par laquelle le Conseil constitutionnel a jugé que l'imprescriptibilité des crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale est conforme à la Constitution.

Par ailleurs, la référence à la nature de l'infraction permet au législateur de prendre en compte des manquements qui, sans nécessairement être très graves, justifieraient, eu égard à leur complexité ou au risques particuliers de dissimulation, des règles spécifiques de prescription (soit dans sa durée soit dans ses modalités de computation).

Enfin, en employant le terme « *manifestement* », le Conseil constitutionnel a rappelé qu'en ce domaine, comme c'est le cas lorsqu'il se prononce sur la nécessité ou la proportionnalité d'une sanction, son contrôle est restreint.

Il revenait ensuite au Conseil constitutionnel de confronter à cette nouvelle exigence les dispositions contestées, telles qu'interprétées par la jurisprudence de la Cour de cassation concernant les infractions continues.

3.– La constitutionnalité des règles concernant les infractions continues

S'agissant tout d'abord du texte lui-même des dispositions de l'article 7 du CPP qu'il lui revenait d'examiner, celui-ci se borne à indiquer que la prescription commence à

⁶⁵ De la même façon, le principe de publicité des audiences est limité à la matière pénale : fondé sur la combinaison des articles 6, 8, 9 et 16 de la Déclaration de 1789 (décision n° 2017-645 QPC du 21 juillet 2017, *M. Gérard B. (Huis clos de droit à la demande de la victime partie civile pour le jugement de certains crimes)*, paragr. 4) et, sur le fond, plus exigeant que celui, plus récemment dégagé, de publicité des audiences en matière civile et administrative, fondé sur les seuls articles 6 et 16 de la même déclaration (décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, *Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice*, paragr. 102).

⁶⁶ Décisions n° 2011-199 QPC du 25 novembre 2011 et n° 2018-738 QPC du 11 octobre 2018 précitées.

courir, en matière criminelle, à compter du jour où elle a été commise. Une telle règle ne posait aucune difficulté au regard des droits et libertés garantis par la Constitution.

S'agissant ensuite de la jurisprudence de la Cour de cassation appliquant ces dispositions en matière d'infractions continues, le Conseil constitutionnel en a rappelé la portée : elle a « *pour seul effet de fixer le point de départ du délai de prescription des infractions continues au jour où l'infraction a pris fin dans ses actes constitutifs et dans ses effets* ». Il l'a ensuite confrontée au nouveau principe dégagé et a jugé qu'« *En prévoyant que ces infractions ne peuvent commencer à se prescrire tant qu'elles sont en train de se commettre, les dispositions contestées fixent des règles qui ne sont pas manifestement inadaptées à la nature de ces infractions* » (paragr. 8). En effet, cette jurisprudence se borne à appliquer une règle de computation cohérente au regard de la spécificité des infractions continues et garantit l'existence d'un délai entre le moment où l'infraction a cessé et le moment où celle-ci est prescrite.

Le Conseil constitutionnel a ensuite examiné le grief tiré de ce que, selon le requérant, il se déduirait de la jurisprudence de la Cour de cassation relative aux infractions continues l'impossibilité pour la partie poursuivie de démontrer que l'infraction a cessé.

Il ne pouvait être fait droit à ce grief dès lors qu'en réalité il ne résultait pas de la jurisprudence contestée une telle impossibilité. En effet, lorsqu'une juridiction de jugement doit se prononcer sur des poursuites diligentées pour une infraction continue, il lui appartient d'apprécier si cette infraction est prescrite ou non et, pour ce faire, de déterminer souverainement à quel moment elle estime que l'infraction a cessé. À cet égard, il ne pouvait être déduit de la décision de la Cour de cassation à l'occasion de laquelle la QPC avait été soulevée, décision statuant dans le cadre d'une procédure d'extradition et non dans le cadre d'un jugement au fond des faits contestés, ni qu'il appartient à un accusé de prouver que les faits qui lui sont reprochés sont prescrits, ni qu'une telle preuve est impossible s'agissant d'une infraction continue, y compris dans le cas du crime de séquestration.

Le Conseil constitutionnel a en conséquence écarté cette argumentation en considérant que, saisie du jugement d'une infraction continue, « *le juge pénal apprécie souverainement les éléments qui lui sont soumis afin de déterminer la date à laquelle l'infraction a cessé* » (paragr. 9).

Il a donc conclu que « *les dispositions contestées ne contreviennent pas aux exigences relatives à la prescription de l'action publique qui découlent des articles 8 et 16 de la Déclaration de 1789* » (paragr. 10).

Les autres griefs invoqués, qui se fondaient en large partie sur l'existence d'une imprescriptibilité résultant de la jurisprudence contestée, ont également été écartés (paragr. 11).

En définitive, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les mots « *à compter du jour où le crime a été commis* » figurant au premier alinéa de l'article 7 du CPP, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs.