

N° 187

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1971-1972

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 mai 1972.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation,
du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration
générale (1) sur le projet de loi insérant un article 418-1 dans
le Code pénal,*

Par M. Jacques ROSSELLI,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Jacques Piot, Jean Sauvage, vice-présidents ; Pierre de Félice, Léopold Heder, Louis Namy, Jacques Rosselli, secrétaires ; Jean Bénard Mousseaux, Pierre Bourda, Philippe de Bourgoing, Robert Bruyneel, Pierre Carous, Etienne Dailly, Emile Dubois, Jacques Eberhard, André Fosset, Henri Fréville, Pierre Garet, Jacques Genton, Jean Geoffroy, Paul Guillard, Pierre Jourdan, Edouard Le Bellegou, Pierre Mailhe, Pierre Marilhac, Pierre-René Mathey, André Mignot, Lucien de Montigny, Gabriel Montpied, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Pierre Schiélé, Jacques Soufflet, Bernard Talon, Fernand Verdeille.

Voir le numéro :

Sénat : 153 (1971-1972).

Défense nationale. — Armement (fabrication d') - Code pénal - Territoires d'Outre-Mer.

Mesdames, Messieurs,

L'objet du présent projet de loi qui est soumis en première lecture au Sénat est de créer une nouvelle infraction destinée à assurer une meilleure protection des installations, du matériel, des secrets de fabrication liés à la Défense nationale, la législation actuelle étant sur ce point insuffisante.

On sait que d'une façon générale la trahison et l'espionnage constituent des crimes sévèrement réprimés par les articles 70 et suivants du Code pénal. Il existe en outre une protection spécifique de l'espionnage dans les ouvrages, établissements ou chantiers intéressant la Défense nationale, prévue dans l'article 79-1° du Code pénal, qui punit de détention criminelle de dix à vingt ans l'infraction consistant à pénétrer « *sous un déguisement ou un faux nom, ou en dissimulant sa qualité ou sa nationalité dans une forteresse, un ouvrage, poste ou arsenal, dans les travaux, camps, bivouacs ou cantonnements d'une armée, dans un bâtiment de guerre ou un bâtiment de commerce employé pour la défense nationale, dans un appareil de navigation aérienne ou dans un véhicule militaire armé, dans un établissement militaire ou maritime de toute nature, ou dans un établissement ou chantier intéressant la défense nationale* ».

On remarquera à cette occasion que, curieusement, le fait de s'introduire par un autre moyen que le déguisement et la dissimulation, c'est-à-dire par la violence, la corruption ou tout autre moyen frauduleux, dans un des établissements énumérés n'est pas prévu dans le champ de cette infraction, ce qui rend nécessaire l'appel à d'autres incriminations, celles de coups et blessures, voies de fait, violences volontaires ou corruption, aux pénalités moins sévères.

Le même article 79 punit plus légèrement, du moins en temps de paix — un à cinq ans de prison et 3.000 F à 70.000 F d'amende — le fait de prendre sans l'autorisation requise des photographies

autour ou à l'intérieur d'ouvrages touchant la défense nationale (4°) et celui de séjourner dans une zone interdite incluant des ouvrages fortifiés ou des établissements militaires (5°).

Par ailleurs, l'article 418 du Code pénal, qui réprime la violation des règlements relatifs aux manufactures, au commerce et aux arts, punit de lourdes peines correctionnelles la divulgation des secrets de fabrication d'armes et de munitions de guerre appartenant à l'Etat par un directeur, commis, ouvrier de la fabrique concernée : deux ans à cinq ans de prison et 1.800 F à 72.000 F d'amende lorsqu'il s'agit de divulgation à l'étranger, trois mois à deux ans et 500 F à 1.800 F lorsqu'il s'agit de divulgation en France.

Or ces agissements particulièrement graves ne sont pas les seuls qui puissent nuire au secret des travaux des entreprises intéressant la défense nationale.

Il arrive qu'à défaut d'une intention clairement établie de divulguer des secrets, seule une curiosité un peu suspecte amène certaines personnes, surtout les membres du personnel d'entreprises intéressant la défense nationale, à pénétrer sans autorisation dans des locaux interdits recelant des secrets de fabrication d'armements et plus généralement des secrets touchant à la défense nationale.

Une telle violation n'est pas punie en tant que telle dans notre législation actuelle. Seul peut être sanctionné le non-respect d'un règlement interdisant l'accès d'une zone secrète : l'article 5 du décret du 8 mars 1958 réglementant l'accès des établissements militaires, énonce que les contraventions sont réprimées conformément à l'article R. 26-15° du Code pénal. Encore la sanction est-elle bénigne puisqu'il s'agit d'une contravention de 1^{re} classe, passible d'une simple amende.

*
* *

L'objet du présent projet de loi est précisément de renforcer ces pénalités en cas d'infraction à une interdiction de pénétrer dans une zone ou un local secret, à l'intérieur d'installations intéressant la défense nationale, afin de *dissuader* les personnes — et tout particulièrement les membres du personnel des entreprises concernées — de céder à la curiosité et d'être ensuite tentées de divulguer ce qu'elles auraient vu et appris à cette occasion.

Ce projet a été établi par le Ministère de la Justice et le Ministère d'Etat chargé de la Défense nationale, en liaison avec le Ministère du Développement industriel et scientifique. Approuvé le 27 janvier 1972 par le Conseil d'Etat qui y a apporté quelques modifications de forme, il a été adopté par le Conseil des Ministres le 16 février 1972.

Le but recherché est atteint par la création d'une nouvelle infraction dont les éléments constitutifs sont les suivants :

— le fait de s'introduire dans des lieux délimités pour assurer la protection de secrets militaires ;

— le fait de le faire *sciemment* sans autorisation, ce qui suppose que la personne connaît l'interdiction de pénétrer dans la zone et qu'elle l'enfreint délibérément.

Cette nouvelle infraction suppose, pour être constituée :

— une procédure bien définie de délimitation des zones protégées ;

— une procédure d'autorisation à donner aux personnes qui pourront y pénétrer.

1° *La délimitation des zones protégées.*

Le projet de loi prévoit que seront délimitées dans des conditions fixées par décret « les zones qui, dans les services, établissements ou entreprises, publics ou privés, intéressant la défense nationale, sont réservées pour assurer la protection des installations, du matériel ou du secret des recherches, études ou fabrications ». Sont donc visés tous les établissements, qu'ils soient publics ou privés, qui intéressent la défense nationale. A l'intérieur de ces entreprises, des zones où se trouvent matériel, installations, laboratoires de recherches et ateliers de fabrication à protéger seront délimitées de façon très précise. La procédure de cette délimitation ne figure pas dans la loi mais dans un décret d'application. Il semble que ce décret renverra à un arrêté du ou des ministres intéressés la délimitation de chaque zone, à partir des propositions du directeur de l'établissement ou de l'entreprise concernés.

*2° La délivrance d'une autorisation
pour pénétrer dans les zones protégées.*

Seules auront accès dans les zones protégées les personnes auxquelles l'autorité compétente, telle qu'elle sera définie dans un décret d'application, aura délivré une autorisation.

L'accès sera en revanche refusé à tous ceux qui n'auront pas cette autorisation, soit qu'ils n'appartiennent pas à l'entreprise, soit qu'ils relèvent, à l'intérieur de l'entreprise, d'un service autre que celui faisant l'objet d'une protection spéciale. Pratiquement, l'habilitation du personnel à pénétrer dans les zones sera effectuée dans des conditions analogues à celles qui figurent dans l'instruction interministérielle sur la protection du secret dans les marchés intéressant la défense nationale (instruction n° 2000 DN/SD, en date du 14 décembre 1966).

Plus que d'innover il s'agit de donner un caractère réglementaire aux dispositions contenues dans cette instruction afin d'établir un fondement légal pour la définition du nouveau délit.

D'après les renseignements qui ont été fournis par le Ministère d'Etat chargé de la Défense nationale, le décret pourrait indiquer que les autorisations seront délivrés par le directeur de l'établissement ou de l'entreprise.

Dans le cas où les zones ont été créées pour protéger des recherches, études ou fabrications qui doivent être tenues secrètes dans l'intérêt de la Défense nationale, l'autorisation serait délivrée par le ministre qui a déterminé le caractère secret de ces activités.

Toute personne qui s'introduira sciemment à l'intérieur d'une zone ainsi protégée, c'est-à-dire en violant consciemment les règlements de protection, se rendra coupable d'un délit puni d'un emprisonnement de trois mois à un an et d'une amende de 500 F à 15.000 F ou de l'une de ces deux peines seulement.

L'infraction ne sera constituée que si la violation est consciente et il convient de rappeler ici qu'en pareil cas c'est au Ministère public qu'il incombe de prouver que la personne incriminée connaissait le règlement.

Pratiquement il faudra bien entendu que la délimitation de la zone soit portée sur place à la connaissance des personnes concernées, en particulier par voie de pancartes, faute de quoi l'infraction ne serait pas constituée.

Il appartiendra aux tribunaux de tenir compte, dans le prononcé de la peine, du degré de gravité de la faute, qui peut être bénigne dans certains cas et grave dans d'autres (tentative supposée d'espionnage).

On pourrait penser que cette nouvelle infraction, liée aux activités d'espionnage et aux atteintes à la défense nationale, trouverait logiquement sa place dans les articles du Code pénal relatifs aux agissements permettant de surprendre des secrets militaires (articles 70 et suivants). Deux séries d'arguments ont découragé les rédacteurs du texte d'adopter cette solution : toutes les infractions définies dans ces articles sont de la compétence de la Cour de sûreté de l'Etat. Cette compétence se justifierait mal pour certaines infractions bénignes à la réglementation des zones délimitées. En outre les infractions énumérées sont très graves et le niveau des peines prévu très élevé (peine de mort, peine de réclusion criminelle) ; introduire à cet endroit une peine correctionnelle légère est donc peu souhaitable.

Ceci explique que le nouveau délit trouve place à l'intérieur de la section du Code pénal concernant la violation des règlements relatifs aux manufactures, dans un article 418-1 suivant immédiatement l'article 418 qui réprime la divulgation des secrets de fabrication, en particulier des secrets de fabrication d'armement.

Bien que le maximum de l'amende soit assez élevé, les peines prévues sont moins sévères que pour la divulgation des secrets de fabrication ; en outre alors que dans l'article 418 les peines d'amende et de prison se cumulent obligatoirement, le juge pourra ne prononcer que l'une des deux peines prévues par le nouvel article.

Telle est l'économie du projet de loi qui, en vertu de son article 2, s'applique également aux Territoires d'Outre-Mer.

*
* *

La commission a approuvé l'esprit général qui a présidé à la rédaction du projet de loi. Il lui paraît en effet nécessaire qu'en matière de défense nationale, l'arsenal juridique comporte une force de dissuasion suffisante.

Elle n'a pas cru cependant pouvoir adopter sans modification le texte présenté, pour des raisons à la fois de forme et de fond.

L'article 418-1 (nouveau) qui se présente en une seule phrase rassemblant tous les éléments constitutifs de l'infraction est dans la forme difficilement compréhensible et votre commission estime préférable de le scinder en deux alinéas, dont le second déterminerait le contenu du décret permettant d'appliquer la nouvelle législation.

Quant au fond, deux préoccupations ont guidé les membres de la commission et votre rapporteur :

1° Ramener le maximum de la peine d'amende, qui leur paraissait trop élevé par rapport au minimum, de 15.000 F à 10.000 F.

2° Cerner plus rigoureusement les conditions dans lesquelles les zones interdites pourront être délimitées ; en effet, dans certaines régions, les terrains et les zones soumis à l'emprise militaire sont de plus en plus nombreux et importants ; leur extension est souvent contraire aux intérêts économiques et touristiques des régions concernées. Or, le champ d'application de la procédure de délimitation prévue par le texte proposé pour les zones de protection est extrêmement large : elle peut être utilisée dans tous les services, établissements, entreprises intéressant la défense nationale afin de protéger, non seulement les secrets de fabrication, mais aussi les installations et le matériel. Il est tout à fait louable de vouloir n'omettre aucune des hypothèses pratiques afin d'assurer l'efficacité de l'incrimination. Mais la tentation peut être grande d'interpréter d'une manière extensive le texte tel qu'il est rédigé, et de l'utiliser pour renforcer la protection d'établissements militaires couvrant de vastes espaces, puisqu'aucune limitation n'est prévue — elle n'est du reste pas possible — quant à l'étendue des zones. Un camp militaire par exemple peut comporter des services et établissements qui recèlent du matériel, des installations, des fabrications secrètes ayant trait à la défense nationale. Ne peut-on craindre que l'autorité militaire cherche à étendre exagérément les zones réservées pour la protection des installations au détriment de la liberté de circulation des passants de bonne foi. C'est pourquoi il paraît indispensable que la délimitation se borne à circonscrire des bâtiments et des terrains clôturés dont l'accès doit être interdit

par une publicité sans équivoque qui évite toute méprise de la part de touristes ou de promeneurs innocents. D'où l'amendement que vous propose la commission de supprimer la notion de « zone réservée » et de la remplacer par celle de « locaux et terrains clos dont l'accès est constamment interdit ».

Sous le bénéfice de ces observations, et sous réserve de l'amendement ci-après, votre commission vous demande d'adopter le projet de loi soumis à votre examen.

AMENDEMENT PRESENTE PAR LA COMMISSION

Article premier.

Amendement : Rédiger comme suit le texte proposé pour l'article 418-1 du Code pénal :

« *Art. 418-1.* — Sera puni d'un emprisonnement de trois mois à un an et d'une amende de 500 F à 10.000 F, ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque se sera sciemment introduit, sans y être autorisé, à l'intérieur des locaux et terrains clos dans lesquels la libre circulation est constamment interdite et qui, dans les services, établissements ou entreprises, publics ou privés, intéressant la défense nationale, sont délimités pour assurer la protection des installations, du matériel ou du secret des recherches, études ou fabrications.

« Un décret détermine, d'une part, les conditions dans lesquelles il est procédé à la délimitation des terrains et locaux visés à l'alinéa précédent, et, d'autre part, les conditions dans lesquelles les autorisations d'y pénétrer peuvent être délivrées. »

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement.)

Article premier.

Il est inséré dans le Code pénal un article 418-1 ainsi rédigé :

« *Art. 418-1.* — Sera puni d'un emprisonnement de trois mois à un an et d'une amende de 500 F à 15.000 F, ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque se sera sciemment introduit, sans y être autorisé dans les conditions fixées par décret, à l'intérieur des zones qui, dans les services, établissements ou entreprises, publics ou privés, intéressant la défense nationale, sont réservées pour assurer la protection des installations, du matériel ou du secret des recherches, études ou fabrications et qui sont délimitées dans les conditions fixées par décret. »

Art. 2.

L'article 418-1 du Code pénal est applicable dans les Territoires d'Outre-Mer.