

Conseil constitutionnel et jurisprudence de la CEDH

Hélène SURREL - Professeur, Sciences Po Lyon, IDEDH, EA 3976

NOUVEAUX CAHIERS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 46 - JANVIER 2015 - P. 195 À 200

I - Les Droits Procéduraux

Retient plus particulièrement l'attention, la décision *M. Dominique S.* (n° 2014-408 QPC du 11 juillet 2014) qui fournit l'occasion d'évoquer les notions de « peine » et de « sanction ayant le caractère d'une punition »⁽¹⁾, dégagées par le Conseil constitutionnel, au regard de celles de « matière pénale » et de « peine » au sens de la Convention européenne, concepts qui ont « une portée autonome »⁽²⁾.

En l'espèce, était en cause le crédit de réduction de peine, calculé sur la durée de la condamnation prononcée, dont bénéficie chaque condamné aux termes de l'article 721, premier alinéa, du code de procédure pénale (CPP), et son possible retrait en cas de « mauvaise conduite » de l'intéressé. En effet, « Lors de sa mise sous écrou, le condamné est informé par le greffe de la date prévisible de libération compte tenu de la réduction de peine prévue par le premier alinéa, des possibilités de retrait, en cas de mauvaise conduite ou de commission d'une nouvelle infraction après sa libération » (article 721, sixième alinéa, première phrase, du CPP).

Le requérant alléguant que pareil retrait constituait une « sanction ayant le caractère d'une punition » au sens de l'article 8 de la Déclaration de 1789 et pointant que l'absence de définition précise de la notion de « mauvaise conduite » violait le principe de la légalité des délits et des peines, le juge constitutionnel se prononce tout d'abord sur l'applicabilité de l'article 8, dont les principes « s'appliquent non seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi à toute sanction ayant le caractère d'une punition » (cons. 5). Or, à ses yeux, le retrait d'un crédit de réduction de peine en cas de mauvaise conduite du condamné ne constitue ni une « peine » ni une telle sanction dans la mesure où il a pour seule « conséquence que le condamné exécute totalement ou partiellement la peine telle qu'elle a été prononcée par la juridiction de jugement » (cons. 7). Pour le Service juridique du Conseil, il ne s'agit pas ici « de savoir si la mesure contestée devait être regardée comme une mesure d'application ou d'adaptation de la peine qui aurait pu, par son objet, revêtir un caractère répressif ». Un tel retrait ne consiste, en effet qu'à « rapprocher la durée effective de la peine de la durée d'emprisonnement, telle qu'elle a été prononcée par la juridiction de jugement, ce rapprochement pouvant aller au plus jusqu'à une exacte coïncidence ». Partant, « (l)es dispositions contestées permettent à la peine d'être exécutée »⁽³⁾. Une telle démarche conduit, à notre sens, à occulter la dimension répressive du retrait de remise de peine. Confrontée, dans les affaires *Campbell et Fell c/ Royaume-Uni*⁽⁴⁾ et *Ezeh et Connors c/ Royaume-Uni*⁽⁵⁾, à la question de savoir si l'infliction de sanctions disciplinaires consistant en la perte de remises de peine et, partant, en des jours de détention supplémentaires, la Cour de Strasbourg estime être en présence d'accusations en matière pénale au sens de l'article 6 § 1, de la Convention.

Dans les dispositifs britanniques en cause, l'administration pénitentiaire indiquait à l'intéressé, au début de sa peine, la date de sa libération, date de libération effective sauf dans l'hypothèse d'une perte de remise de peine prononcée à titre disciplinaire. Aussi, pour la Cour, « on suscite ainsi (chez le détenu) l'expectative légitime de recouvrer sa liberté avant la fin de la période d'emprisonnement à purger. La perte de remise aboutit par conséquent à prolonger la détention au-delà du terme correspondant à cette attente »⁽⁶⁾. Partant, « la réalité découlant des jours de détention supplémentaires, c'est que les détenus restent en prison au-delà de la date à laquelle ils auraient dû normalement être libérés, en conséquence d'une procédure disciplinaire sans lien juridique avec leur condamnation et leur peine initiales »⁽⁷⁾. Ainsi, se voient-ils infliger une nouvelle privation de liberté à des fins punitives, peine ressortissant en principe à la « matière pénale » au sens de la CEDH, hormis dans le cas de peines « qui par leur nature, leur durée ou leurs modalités d'exécution ne sauraient causer un préjudice important »⁽⁸⁾. Aussi le juge européen estime-t-il, dans l'affaire *Ezeh et Connors*, alors que les requérants avaient subi quarante jours de détention supplémentaires pour l'un et sept pour l'autre, que pareilles privations de liberté « ne peuvent passer pour suffisamment négligeables ou accessoires pour modifier la nature présumée pénale des charges pesant sur eux » (§ 129). Or, le système en cause devant le juge constitutionnel paraît très proche. La mauvaise conduite du condamné, qui peut résulter d'un acte qui constitue non seulement une infraction disciplinaire mais également une infraction pénale, peut conduire à un retrait pouvant atteindre trois mois maximum par an et sept jours par mois. Mais il est vrai que les droits concernés – droit à un procès équitable et principe de la légalité des délits et des peines – ne sont pas les mêmes.

En revanche, le refus de qualifier le retrait en cause de « peine » ne paraît pas *a priori* heurter l'approche du juge de Strasbourg sous l'angle de l'article 7 de la Convention, le critère décisif en la matière résidant dans le fait que la sanction litigieuse ne constitue pas une privation

supplémentaire de liberté⁽⁹⁾. Dans le cadre de la Convention, « le point de départ », lorsqu'il s'agit de déterminer si une « peine » a été prononcée « consiste à savoir si la mesure en question a été imposée à la suite d'une condamnation pour une "infraction pénale" »⁽¹⁰⁾. Ensuite, les critères appliqués sont repris, pour l'essentiel, de la notion autonome de « matière pénale » puisque peuvent être pris en compte « la nature et le but de la mesure en cause, sa qualification en droit interne, les procédures associées à son adoption et à son exécution, ainsi que sa gravité »⁽¹¹⁾. Toutefois, comme le juge constitutionnel⁽¹²⁾ – qui, cependant, n'en fait pas application ici puisqu'il considère la seule condamnation initiale –, le juge européen établit une distinction entre une mesure qui constitue une « peine » et une mesure relative à « l'exécution » ou à « l'application » de la peine, qui n'entre pas dans le champ d'application de l'article 7 de la Convention. Et, à ses yeux, « lorsque la nature et le but d'une mesure concernent la remise d'une peine ou un changement dans le système de libération conditionnelle, cette mesure ne fait pas partie intégrante de la "peine" au sens de l'article 7 » même si « la distinction entre les deux n'est peut-être pas toujours nette en pratique »⁽¹³⁾. Appelée à se prononcer sur le mécanisme espagnol de remise de peine pour travail en détention, la Cour prend notamment en compte, pour conclure à l'applicabilité de l'article 7 de la Convention, le caractère automatique et obligatoire de la remise de peine en contrepartie du travail effectué et le fait que, même en cas de « mauvaise conduite », le crédit des remises de peine déjà accordées ne peut être rétroactivement révoqué, les jours de remise de peine octroyés faisant partie de la situation juridique acquise du détenu⁽¹⁴⁾. Aussi le caractère conditionnel du dispositif français conduit-il à estimer qu'il n'entrerait pas dans le champ d'application de l'article 7.

Par ailleurs, le Conseil offre une garantie analogue au standard conventionnel du droit d'accès à un tribunal avec la décision *M. Franck I.* (déc. n° 2014-406 QPC du 9 juillet 2014). À propos du transfert de propriété à l'État de biens placés sous main de justice qui n'ont pas été réclamés avant l'expiration d'un certain délai avant la fin de l'enquête ou de la procédure pénale, il s'assure, en effet, de l'absence d'atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif des propriétaires aux fins d'en réclamer la restitution. Partant, une telle garantie impose que les propriétaires qui n'auraient pas été informés soit de la décision de classement, soit de la décision par laquelle la dernière juridiction saisie a épuisé sa compétence « soient mis à même d'exercer leur droit de réclamer la restitution des objets placés sous main de justice dès lors que leur titre est connu ou qu'ils ont réclamé cette qualité au cours de l'enquête ou de la procédure ». Aussi le délai de six mois prévu par l'article 41-4, troisième alinéa, du CPP ne peut-il « commencer à courir sans que la décision de classement ou la décision par laquelle la dernière juridiction saisie a épuisé sa compétence ait été portée à leur connaissance » (cons. 12).

II - Les Droits Substantiels

La décision *M. Franck I.* retient également l'attention sous l'angle du droit de propriété dans sa dimension substantielle, en ce qu'elle permet de vérifier que le contrôle de proportionnalité opéré par le Conseil est de nature comparable à celui exercé par le juge européen en matière de réglementation de l'usage d'un bien au sens de l'article 1 du Protocole 1, c'est-à-dire un contrôle assez souple – *a fortiori* s'agissant du domaine de la politique pénale – et n'impliquant pas, en principe, la nécessité d'une indemnisation⁽¹⁵⁾. La Cour de cassation avait d'ailleurs précédemment considéré que l'application de l'article 41-4 du CPP n'empportait pas violation de l'article 1 du Protocole 1⁽¹⁶⁾.

En l'espèce, l'intéressé alléguait une violation du droit de propriété en raison du transfert automatique à l'État, et sans indemnisation préalable, de la propriété de ses biens saisis et placés sous main de justice, en l'absence de demande de sa part de leur restitution dans le délai *ad hoc*. Se plaçant sur le terrain d'une atteinte au droit de propriété au sens de l'article 2 de la Déclaration, le Conseil juge la restriction – qui poursuit « les objectifs de valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice et de bon emploi des deniers publics » en permettant « une gestion efficace des scellés conservés dans les juridictions et à permettre la clôture des dossiers » – proportionnée (cons. 7 et 8).

In fine, on relèvera l'utilisation par le Conseil de la terminologie du juge de Strasbourg⁽¹⁷⁾ lorsqu'il évoque, dans la décision *Commune de Tarascon*, l'hypothèse dans laquelle le propriétaire d'un bien supporterait une « charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'intérêt général poursuivi »⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁾ Dans la décision n° 2014-416 QPC du 26 septembre 2014, *Association France Nature Environnement*, le Conseil dénie la qualité de « sanction ayant le caractère d'une punition » à la transaction pénale sur l'action publique en matière environnementale (article L. 173-12, I, du code de l'environnement), qui consiste en une amende transactionnelle dont le montant ne peut excéder le tiers du montant de l'amende encourue et, le cas échéant, en des obligations « tendant à faire cesser l'infraction, à éviter son renouvellement, à réparer le dommage ou à remettre en conformité les lieux », en mettant notamment l'accent sur le fait que cette amende résulte de l'accord libre de l'intéressé et ne revêt pas un caractère exécutoire et en soulignant aussi que l'intéressé peut bénéficier de l'assistance d'un avocat (cons. 8 ; article L. 173-12, III). Or, si cette dernière revêt dans une certaine mesure un caractère à la fois dissuasif et répressif, la comparaison avec le standard européen s'avère ici délicate en l'absence de jurisprudence pertinente. Mais sa qualification de « pénale » au sens de la Convention paraît *a priori* devoir être écartée.

⁽²⁾ Cour EDH, 9 février 1995, *Welch c/ Royaume-Uni*, ordonnance de confiscation, § 27. « Pour rendre efficace la protection offerte par l'article 7,

la Cour doit demeurer libre d'aller au-delà des apparences et d'apprécier elle-même si une mesure particulière s'analyse au fond en une "peine" au sens de cette clause ». Pour la « matière pénale » au sens de l'article 6 § 1, de la CEDH, v. arrêt du 8 juin 1976, *Engel et a. c/ Pays-Bas*, §§ 82-83. Les critères sont la qualification de l'infraction en droit interne, la nature de l'infraction et la nature et le degré de sévérité de la sanction. Sur les notions autonomes, v. F. Sudre, *Droit européen et international des droits de l'homme*, PUF, 2012, p. 253-256.

(3) Commentaire de la décision, p. 13.

(4) Arrêt du 28 juin 1984.

(5) GC, 9 octobre 2003, absence de représentation par un avocat entraînant violation de l'article 6, § 3 c) de la Convention.

(6) § 72. Dans l'arrêt *Ezeh et Connors*, la Cour évoque une « espérance légitime » du détenu (§ 121).

(7) Arrêt *Ezeh et Connors*, § 123.

(8) Arrêt *Engel et a. préc.*, § 82.

(9) F. Sudre, *Les grands arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme* (ci-après *GACEDH*), PUF, 2011, p. 435.

(10) Cour EDH, GC, 12 février 2008, *Kafkaris c/ Chypre*, § 142, à propos de l'exclusion du bénéfice des remises de peines des personnes condamnées à la réclusion à perpétuité.

(11) Cour EDH, *Welch*, préc., § 28.

(12) Déc. n° 78-98 DC, 22 novembre 1978, *Loi modifiant certaines dispositions du code de procédure pénale en matière d'exécution des peines privatives de liberté*, cons. 5.

(13) Arrêt *Kafkaris* préc., § 142. V., par exemple, arrêt *Grava c/ Italie*, 10 juillet 2003, § 51, la question de l'octroi d'une remise de peine concerne l'exécution de la peine et non la peine elle-même.

(14) GC, 21 octobre 2013, *Río Del Prada c/ Espagne*, § 101, v. *a contrario*, arrêt *Kafkaris* préc., § 16 et § 65.

(15) La jurisprudence européenne sur les saisies et confiscations de biens est assez abondante. V., par exemple, arrêt du 23 février 1995, *Gasus Dossier et a. c/ Pays-Bas* (saisie et vente d'une bétonnière appartenant à une débitrice du fisc) ou arrêt du 5 mai 1995, *Air Canada c/ Royaume-Uni* (saisie d'un avion par les douanes dans le cadre de la lutte contre le trafic de drogue et paiement d'une somme exigé de la société pour le recouvrer)

(16) Ch. crim., 3 juin 2008, *Domenico X.*, n° 07-87727.

(17) Cour EDH, 23 septembre 1982, *Sporrong et Lönnroth c/ Suède*, § 73 ; *GACEDH*, *op. cit.*, n° 67.

(18) Décision n° 2014-411 QPC du 9 septembre 2014, cons. 14.