

Décision n° 2014-696 DC du 7 août 2014

Loi relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales

Le projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines a été délibéré en Conseil des ministres le 9 octobre 2013. Après que le Gouvernement a engagé la procédure accélérée le 16 mai 2014, le texte a été adopté par l'Assemblée nationale le 10 juin 2014 (son titre étant modifié) et par le Sénat le 26 juin 2014. Après une commission mixte paritaire (CMP) ayant élaboré un texte le 8 juillet 2014, celui-ci a été voté dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et le Sénat les 16 et 17 juillet 2014. La loi relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales a été déférée par plus de soixante députés qui mettaient en cause uniquement les articles 19 et 22 relatifs à la contrainte pénale.

Par sa décision n° 2014-696 DC du 7 août 2014, le Conseil constitutionnel a déclaré ces deux articles conformes à la Constitution. Il a en outre soulevé d'office l'article 49 et l'a déclaré contraire à la Constitution.

Dans cette procédure, Mme Nicole Maestracci a estimé devoir s'abstenir de siéger.

I. – La contrainte pénale (articles 19 et 22).

Les articles 19 et 22 insèrent, respectivement dans le code pénal et dans le code de procédure pénale (CPP), les dispositions relatives à la contrainte pénale.

L'article 19 prévoit une nouvelle peine pouvant être prononcée en matière correctionnelle. Il insère un article 131-4-1 dans le code pénal dont les deux premiers alinéas disposent : « *Lorsque la personnalité et la situation matérielle, familiale et sociale de l'auteur d'un délit puni d'une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à cinq ans et les faits de l'espèce justifient un accompagnement socio-éducatif individualisé et soutenu, la juridiction peut prononcer la peine de contrainte pénale.*

« *La contrainte pénale emporte pour le condamné l'obligation de se soumettre, sous le contrôle du juge de l'application des peines, pendant une durée*

comprise entre six mois et cinq ans et qui est fixée par la juridiction, à des mesures de contrôle et d'assistance ainsi qu'à des obligations et interdictions particulières destinées à prévenir la récidive en favorisant son insertion ou sa réinsertion au sein de la société. »

Le condamné à une mesure de contrainte pénale se trouve soumis de plein droit aux obligations générales prévues par l'article 132-44 pour les personnes condamnées à une peine d'emprisonnement assortie du sursis avec mise à l'épreuve (SME), obligations qui garantissent la représentation et le suivi de la personne. Il est également soumis à des obligations et interdictions particulières choisies parmi celles énumérées par cet article 131-4-1 :

– les obligations et interdictions prévues à l'article 132-45 en matière de SME (interdiction d'exercer l'activité dans laquelle l'infraction a été commise, obligation de faire un stage de sensibilisation à la sécurité routière...);

- l'obligation d'effectuer un travail d'intérêt général ;

- une injonction de soins.

Le système de la contrainte pénale comprend deux étapes. D'abord, la juridiction de jugement prononce la peine de la contrainte pénale. Ensuite, si la juridiction de jugement ne l'a pas fait, le juge de l'application des peines (JAP) fixe les obligations et interdictions particulières auxquelles est astreint le condamné. Il le fait, après une évaluation de la personnalité et de la situation matérielle, familiale et sociale du condamné par le service pénitentiaire d'insertion et de probation ; si la juridiction de jugement a fixé les obligations et interdictions de l'intéressé, le JAP peut les modifier, les supprimer ou les compléter.

La juridiction de jugement *« fixe également la durée maximale de l'emprisonnement encourue par le condamné en cas d'inobservation des obligations auxquelles il est astreint. Cet emprisonnement ne peut excéder deux ans, ni le maximum de la peine d'emprisonnement encourue »* (alinéa 10 de l'article 131-4-1).

Selon les termes de M. Dominique Raimbourg, rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale, la contrainte pénale consiste en un *« suivi intensif en milieu ouvert »*. Elle se distingue de la peine d'emprisonnement assortie d'un sursis avec mise à l'épreuve *« par le fait qu'elle ne serait pas une peine dérivée de la peine d'emprisonnement »*¹. Il s'agissait, selon M. Raimbourg, de *« faire*

¹ M. Dominique Raimbourg, *Rapport sur le projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines*, Assemblée nationale, XIV^{ème} législature, n° 1974, 28 mai 2014, p. 232.

perdre à la peine d'emprisonnement son statut de peine de référence en matière correctionnelle »². À la suite des modifications introduites lors de la discussion parlementaire, la différence avec le SME est plus réduite dès lors que la juridiction de jugement fixe la durée maximale de la peine d'emprisonnement en cas d'inobservation des obligations et interdictions auxquelles le condamné est contraint.

Le Gouvernement avait initialement prévu que le champ d'application de la peine de contrainte pénale serait limité aux délits punis de cinq ans d'emprisonnement au plus. En définitive, ce sera le cas pour les faits commis avant le 1^{er} janvier 2017. Toutefois, pour les faits commis à compter du 1^{er} janvier 2017, la contrainte pénale sera applicable à tous les délits. Ce mécanisme en deux temps, a pour objet, comme le soulignait Madame la garde des sceaux lors du débat à l'Assemblée nationale « *de suivre la montée en puissance des effectifs des personnels de suivi des personnes placées sous contrainte pénale* »³.

Une première spécificité de la contrainte pénale réside ainsi dans l'articulation entre juridiction de jugement et JAP. La première a la faculté d'ordonner certaines obligations ou interdictions à l'encontre du condamné. Mais c'est normalement au JAP de fixer ces obligations et interdictions auxquelles le condamné est contraint. Il peut les modifier au cours de l'exécution de la contrainte pénale, au regard de l'évolution du condamné.

La seconde spécificité tenait initialement à ce que la contrainte pénale était une alternative à la prison et ne se substituait pas à la peine de sursis avec mise à l'épreuve. Cependant, avec la version finalement adoptée, si les obligations et interdictions prononcées au titre de la contrainte pénale ne sont pas respectées, il y a *in fine* incarcération comme pour le SME. Le nouvel article 713-47 du CPP fixe, à l'article 22 de la loi déferée, les conséquences d'une telle inobservation. Il prévoit que le JAP peut rappeler à ses obligations l'intéressé ou modifier celles-ci. Si cette solution « *est insuffisante pour assurer l'effectivité de la peine, le juge de l'application des peines saisit, d'office ou sur réquisitions du procureur de la République, par requête motivée, le président du tribunal de grande instance ou un juge par lui désigné afin que soit mis à exécution contre le condamné tout ou partie de l'emprisonnement fixé par la juridiction [de jugement] en application du dixième alinéa de l'article 131-4-1 du code pénal. Le président du tribunal ou le juge par lui désigné, qui statue à la suite d'un débat contradictoire public en application de l'article 712-6, (...) fixe la durée de l'emprisonnement à exécuter laquelle ne peut excéder celle fixée par la juridiction. La durée de cet emprisonnement est déterminée en fonction de la*

² *Ibid* p. 236.

³ Ch. Taubira, Compte-rendu des débats, Assemblée nationale, troisième séance du jeudi 5 juin 2014.

personnalité et de la situation matérielle, familiale et sociale du condamné, de la gravité de l'inobservation des mesures, obligations et interdictions ainsi que du délai pendant lequel la contrainte pénale a été exécutée et des obligations qui ont déjà été respectées ou accomplies. Lorsque les conditions prévues à l'article 723-15 sont remplies, le président du tribunal ou le juge par lui désigné peut décider que cet emprisonnement s'exécutera sous le régime de la semi-liberté, du placement à l'extérieur ou de la surveillance électronique. »

Dans leur saisine, les requérants invoquaient la violation des principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité des peines, du principe d'égalité, et des principes d'impartialité des juridictions et de séparation des autorités de poursuite et de jugement.

* Le grief tiré de la violation du principe de légalité des peines tendait à dénoncer le caractère incompréhensible de la contrainte pénale dont on ne saurait pas s'il s'agit d'une peine et dont les modalités ne seraient pas déterminées de sorte que sa mise en œuvre serait laissée à l'arbitraire du juge.

Si le dispositif de la contrainte pénale est plus complexe que la plupart des peines existant dans le code pénal, en particulier du fait de sa construction en deux étapes et de l'intervention successive de trois juridictions (tribunal correctionnel pour la prononcer, JAP pour en suivre l'exécution et président du tribunal pour ordonner l'exécution de l'emprisonnement), il n'est toutefois ni ambigu ni imprécis. Sa nature de peine ressort des termes mêmes de la loi, son régime est défini de même que sont fixées par la loi la durée maximale de son régime et la durée maximale de l'emprisonnement qui peut être exécuté. Le principe de la légalité des peines n'était pas méconnu (cons. 12).

* Le grief tiré de la violation des principes de nécessité et de proportionnalité des peines tendaient à dénoncer tout à la fois le caractère insuffisamment répressif de la contrainte pénale et son caractère excessivement sévère.

Le Conseil constitutionnel a rappelé sa jurisprudence constante sur ces principes constitutionnels qui conduisent le Conseil à contrôler l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue⁴. En l'espèce, s'agissant de délits punis de peine d'emprisonnement, une peine conduisant à des obligations et interdictions imposées au condamné pendant une durée maximale de cinq ans et dont l'inobservation peut entraîner l'exécution d'un emprisonnement qui ne peut excéder deux ans ou, si elle est inférieure, la durée de la peine

⁴ Décisions n° 86-215 DC du 3 septembre 1986, *Loi relative à la lutte contre la criminalité et la délinquance*, cons ; 7, n° 2010-66 QPC du 26 novembre 2010, *M. Thibaut G. (Confiscation de véhicules)*, cons. 4 et n° 2014-692 DC du 27 mars 2014, *Loi visant à reconquérir l'économie réelle*, cons. 23.

d'emprisonnement encourue pour de tels délits, ces principes n'étaient pas méconnus (cons. 15).

* Le grief tiré de l'atteinte au principe d'égalité était divisé en deux branches : la première mettait en cause la durée maximale d'emprisonnement de deux ans alors que la peine encourue peut être supérieure. Il en serait résulté une violation du principe d'égalité entre les auteurs de faits de même nature qui se seraient trouvés exposés à une peine d'emprisonnement différente. Ce grief ne pouvait retenir le Conseil constitutionnel : d'une part, les auteurs de mêmes délits encouraient la même peine et, d'autre part, la faculté laissée au juge de prononcer une peine conduisant à un emprisonnement inférieur au plafond ne méconnaît pas le principe d'égalité (cons. 18).

La seconde branche mettait en cause l'exécution provisoire de droit applicable à la peine de contrainte pénale, à la différence des autres peines. Pour certaines peines, le code pénal permet au juge d'ordonner l'exécution provisoire. C'est le cas, en particulier, pour les peines complémentaires prévues par les articles 131-5 à 131-11 et 132-25 à 132-70 du code pénal (article 471 alinéa 4 du CPP). Pour d'autres peines qui ne peuvent être assorties de l'exécution provisoire, comme l'amende ou l'emprisonnement, des mesures conservatoires ou provisoires, telles la consignation ou la détention provisoire, peuvent toutefois produire des effets équivalents à l'exécution provisoire.

S'agissant de la contrainte pénale, le Conseil a jugé que son exécution provisoire de droit, applicable à toute condamnation à cette peine, ne porte aucune atteinte au principe d'égalité (cons. 18).

* Le grief tiré de l'atteinte au principe d'impartialité des juridictions et le grief tiré de la violation du principe de séparation des autorités de poursuite et de jugement étaient fondés sur une argumentation tendant à mettre en cause le cumul des compétences du juge de l'application des peines : définir les obligations et interdictions auxquelles le condamné est soumis si le tribunal correctionnel ne l'a pas déjà fait, modifier ou compléter ces obligations, contrôler leur respect, saisir le président du tribunal en cas de violation de ces obligations et, à cette occasion, ordonner l'incarcération provisoire.

Le Conseil constitutionnel a constaté que les attributions du JAP étaient limitées, d'abord, en raison des compétences de la juridiction correctionnelle qui fixe la durée de la mesure de contrainte pénale et la durée maximale de l'emprisonnement qui peut être mis à exécution en cas de violation des obligations et qui peut, si elle dispose d'informations suffisantes sur la personnalité du condamné et sa situation matérielle familiale et sociale, déterminer les obligations et interdictions particulières auxquelles il est soumis.

Ensuite le JAP n'a le pouvoir ni de décider seul de mettre un terme de façon anticipée à la contrainte pénale (puisqu'il ne peut décider de lever la mesure que sur réquisitions conformes du parquet) ni d'ordonner la mise à exécution de l'emprisonnement pour inexécution des obligations ou interdictions prévues au titre de la contrainte pénale. Le Conseil constitutionnel a estimé que la pluralité de compétences qu'exerce le JAP dans le cadre de la contrainte pénale ne méconnaît ni le principe d'impartialité des juridictions ni le principe de séparation des autorités de poursuite et de jugement qui en découle (cons. 23).

Après avoir écarté l'ensemble des griefs, le Conseil constitutionnel a déclaré les articles 19 et 22 de la loi conformes à la Constitution.

II. – La majoration des amendes pénales et pénalités financières (article 49)

L'article 49 avait pour origine un amendement présenté à l'Assemblée nationale par Mmes Nathalie Nieson, Martine Carillon-Couvreur et Nathalie Appéré. Mme Nieson a été parlementaire en mission auprès du ministre de la justice et a rendu un rapport sur le financement des associations d'aide aux victimes. Elle s'est alors inquiétée de la baisse des crédits alloués à ces associations et a proposé le mécanisme de l'article 49.

Cet article instituait, à compter du 1^{er} janvier 2015, une majoration de 10 % des amendes prononcées en matière contraventionnelle, correctionnelle et criminelle, à l'exception des amendes forfaitaires. Le mécanisme de majoration s'appliquait également aux amendes douanières ainsi qu'aux sanctions pécuniaires prononcées par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, l'Autorité des marchés financiers (AMF), l'Autorité de la concurrence et l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL).

Ce dispositif prévoyait également d'appliquer à cette majoration de l'amende pénale la règle de diminution de 20 % du montant en cas de paiement dans un délai d'un mois, qui est une règle propre aux amendes pénales.

Le produit de cette majoration aurait pu être élevé, de l'ordre de plusieurs dizaines de millions d'euros par an. D'une part, les documents parlementaires évaluent à au moins 10 millions d'euros la majoration des amendes pénales. D'autre part, le produit de la majoration résultant des sanctions prononcées par les autorités administratives indépendantes aurait pu être bien plus élevé⁵.

⁵ L'Autorité de la concurrence a par exemple prononcé 13 sanctions pécuniaires pour un montant total de 540 millions d'euros en 2012.

La nature de cette majoration posait une difficulté : s'agissait-il d'une peine ou d'un impôt ? Dans le premier cas, le contrôle de constitutionnalité s'opère au regard des exigences qui résultent de l'article 8 de la Déclaration de 1789 (légalité, nécessité, proportionnalité, individualisation et non rétroactivité des peines). Dans le second, c'est au regard des exigences de l'article 13 de la Déclaration (égalité devant les charges publiques) que le contrôle doit principalement s'opérer. Cette analyse n'était pas non plus sans conséquences sur les modalités d'application de l'article 49, pour lequel l'article 54 prévoyait seulement une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2015. Dans le premier cas, la majoration s'appliquerait uniquement aux amendes prononcées pour des faits commis postérieurement au 31 décembre 2014. Dans le second, l'ensemble des amendes prononcées à compter du 1^{er} janvier 2015 feraient l'objet d'une telle majoration.

Les débats parlementaires avaient abordé cette question de la nature de la majoration instituée par l'article 49. Au Sénat, M. Jean-Pierre Michel, rapporteur du projet de loi, s'était interrogé le 26 juin 2014 : « *La nature de cette majoration n'est pas très claire : s'agit-il d'une taxe ou d'une sanction ?* »

La garde des sceaux, pour sa part, avait clairement indiqué qu'il s'agissait d'une « *sur-amende* ». Elle s'était, en même temps, inquiétée de la conformité à la Constitution de la majoration si celle-ci ne voyait pas son montant limité. Cette limitation était selon le Gouvernement, « *indispensable* » pour « *sécuriser les dispositions de cet article au regard des exigences constitutionnelles de nécessité, de proportionnalité et d'égalité devant la loi* »⁶.

Cependant, lors des débats, l'amendement du Gouvernement limitant la « *sur-amende* » à 5 000 euros pour une personne physique et 25 000 euros pour une personne morale a été rejeté. De même a été rejetée la demande de Mme Taubira d'exclure du champ de cette majoration les sanctions prononcées par des autorités administratives indépendantes (AAI).

M. Dominique Raimbourg, sans partager les craintes constitutionnelles de Mme Taubira, a également qualifié la majoration de « *sur-amende* ».

Devant le Conseil constitutionnel, le Gouvernement a repris l'analyse selon laquelle la majoration de l'article 49 a, au moins pour les amendes pénales, une nature de peine (cf. fiche jointe aux observations du Gouvernement publiée sur le site du Conseil constitutionnel).

⁶ Exposés des motifs des amendements n° 6 et n° 9 présentés par le Gouvernement, devant l'Assemblée nationale, lors de la lecture du texte de la commission mixte paritaire.

Dans sa décision du 7 août 2014 commentée, le Conseil a retenu cette qualification de peine, tant pour la majoration des amendes pénales et douanières que pour celle des sanctions pécuniaires prononcées par certaines AAI. D'une part, des éléments dans les travaux parlementaires vont en ce sens. D'autre part, cette majoration a bien un caractère punitif.

Dès lors, cette majoration était directement contraire à la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur la nécessité et l'individualisation des peines. Sur le fondement de l'article 8 de la Déclaration de 1789, le Conseil constitutionnel juge qu'une peine, pour être conforme aux exigences constitutionnelles, « *ne peut être appliquée que si le juge l'a expressément prononcée, en tenant compte des circonstances propres à l'espèce* »⁷. Cette jurisprudence est également appliquée aux sanctions prononcées par une autorité administrative⁸.

Cette jurisprudence conduit à la prohibition des peines accessoires qui sont appliquées sans que le juge ou l'autorité compétente n'ait à les prononcer : ont ainsi été censurés l'article L.7 du code électoral⁹, et l'article L. 311-7 du code de justice militaire qui prévoyait que toute condamnation d'un militaire prononcée pour crime entraînait de plein droit la perte du grade¹⁰.

La « *sur-amende* » de 10 % constituait une peine accessoire. Lors des poursuites, le parquet n'en aurait pas requis l'application. Le juge qui condamne n'aurait pas eu à la prononcer. Ce n'est qu'au stade de l'exécution que son montant aurait été automatiquement ajouté au montant de l'amende prononcée.

Le Conseil a donc déclaré contraire à la Constitution l'article 49 de la loi déferée, en application de sa jurisprudence sur les peines accessoires (cons. 28). Il a également censuré, par voie de conséquence, les dispositions des articles 54 et 55 relatives à l'application de l'article 49.

⁷ Décisions n°99-410 DC du 15 mars 1999, *Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie*, cons. 41 ; n° 2010-6/7 QPC du 11 juin 2010, *M. Stéphane A. et autres (article L.7 du code électoral)*, cons.4 ; 2010-40 QPC du 29 septembre 2010, *M. Thierry B (annulation du permis de conduire)* ; 2010-41 QPC du 29 septembre 2010, *Société Cdiscount et autre (publication du jugement de condamnation)* du 29 septembre 2010, cons. 3 ; 2010-72/75/82 QPC du 10 décembre 2010, *M. Alain D. et autres (publication et affichage du jugement de condamnation)*, cons. 3.

⁸ Décisions n° 2010-103 QPC du 17 mars 2011, *Société SERAS II (Majoration fiscale de 40 % pour mauvaise foi)*, cons. 4, n° 2010-105/106 QPC du 17 mars 2011, *M. César S. et autre (Majoration fiscale de 40 % après mise en demeure)*, cons. 5, n° 2011-220 QPC du 10 février 2012, *M. Hugh A. (Majoration fiscale de 40 % pour non déclaration de comptes bancaires à l'étranger ou de sommes transférées vers ou depuis l'étranger)*, cons. 3, n° 2012-267 QPC du 20 juillet 2012, *Mme Irène L. (Sanction du défaut de déclaration des sommes versées à des tiers)*, cons. 3 et n° 2013-371 QPC du 7 mars 2014, *SAS Labeyrie (Majoration de la contribution supplémentaire à l'apprentissage)*, cons. 7.

⁹ Décision n° 2010-6/7 QPC du 11 juin 2010, précité.

¹⁰ Décision n° 2011-218 QPC du 3 février 2012, *M. Cédric S. (Condamnation d'un officier de carrière et perte de grade entraînant la cessation d'office de l'état militaire)*.