



Commentaire

Décision n° 2018-710 QPC du 1^{er} juin 2018

Association Al Badr et autre

(Infraction à l'obligation scolaire au sein des établissements privés d'enseignement hors contrat)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 19 mars 2018 par la Cour de cassation (chambre criminelle, arrêt n° 773 du 14 mars 2018) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par l'association Al Badr et par M. Abdelfattah R., relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 227-17-1 du code pénal.

Dans sa décision n° 2018-710 QPC du 1^{er} juin 2018, le Conseil constitutionnel a déclaré le second alinéa de l'article 227-17-1 du code pénal conforme à la Constitution, sous deux réserves d'interprétation.

I. – Les dispositions contestées

A. – Présentation des dispositions contestées

L'article 227-17-1 du code pénal a été créé par la loi n° 98-1165 du 18 décembre 1998 tendant à renforcer le contrôle de l'obligation scolaire pour lutter contre certaines pratiques d'enseignement s'inscrivant dans un cadre privé, qu'il s'agisse de la cellule familiale, lorsque les titulaires de l'autorité parentale décident de ne pas scolariser leur enfant (premier alinéa), ou d'un établissement n'étant pas lié à l'État par contrat (second alinéa, seul contesté dans la QPC : voir *infra*)¹.

L'objectif du législateur était, en particulier, de protéger les enfants de mouvements sectaires. Or, comme le soulignait le rapporteur du projet de loi au Sénat, les dispositions alors en vigueur ne prévoyaient « *aucun contrôle des connaissances élémentaires des enfants scolarisés dans des établissements d'enseignement privé hors contrat : l'article 2 de la loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959, dite "loi Debré" limite en effet le contrôle de ces établissements aux titres exigés des directeurs et des maîtres, à l'obligation scolaire, entendue au sens de l'assiduité,*

¹ Selon la pratique du « code suiveur », ces dispositions sont reproduites à l'article L. 131-11 du code de l'éducation.

au respect de l'ordre public et des bonnes mœurs, à la prévention sanitaire et sociale »².

1. – Le délit institué par le second alinéa de l'article 227-17-1 du code pénal

a.– Les conditions préalables

Pour être susceptible de s'appliquer, le délit prévu à l'article 227-17-1 du code pénal suppose la réunion de deux conditions préalables :

– L'existence d'un établissement privé d'enseignement scolaire

L'ouverture d'un établissement privé d'enseignement scolaire relève d'un régime déclaratif, dans lequel l'administration a la possibilité de s'opposer à l'ouverture de l'établissement³. À défaut, l'établissement est ouvert de manière régulière.

Ce régime déclaratif comprend trois procédures distinctes, en fonction de la nature de l'enseignement dispensé par l'établissement (premier degré, second degré général ou second degré technique), prévues aux articles L. 441-1 et suivants du code de l'éducation. Ces procédures font intervenir, selon les cas, le maire, l'autorité académique, le préfet ainsi que le procureur de la République. Ces derniers peuvent s'opposer à l'ouverture de l'établissement pour certains motifs, récemment modifiés par la loi n° 2018-266 du 13 avril 2018 visant à simplifier et mieux encadrer le régime d'ouverture et de contrôle des établissements privés hors contrat.

– Un contrôle de l'inspecteur d'académie, suivi d'une mise en demeure, portant sur l'enseignement dispensé dans un établissement privé hors contrat

² Rapport n° 504 (Sénat – 1997-1998) de M. Jean-Claude Carle au nom de la commission des affaires culturelles enregistré le 17 juin 1998.

³ Lors de l'examen de la loi *Égalité et citoyenneté*, le Conseil constitutionnel a censuré l'habilitation à légiférer par ordonnance que le législateur avait entendu conférer au Gouvernement pour lui permettre de modifier la législation relative aux établissements privés d'enseignement scolaire hors contrat, en prévoyant notamment de soumettre leur ouverture à un régime d'autorisation préalable. Le Conseil a jugé que, « *eu égard à l'atteinte susceptible d'être portée à la liberté de l'enseignement par la mise en place d'un régime d'autorisation administrative, en confiant au Gouvernement, sans autre indication, le soin de préciser "les motifs pour lesquels les autorités compétentes peuvent refuser d'autoriser l'ouverture" de tels établissements, le législateur a insuffisamment précisé les finalités des mesures susceptibles d'être prises par voie d'ordonnance* » (décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017, *Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté*, paragr. 13).

L'application de l'article 227-17-1 du code pénal suppose qu'un contrôle de l'enseignement dispensé ait été diligenté par l'inspecteur d'académie, au terme duquel le directeur de l'établissement a été mis en demeure de faire en sorte de respecter l'objet de l'instruction obligatoire. Bien qu'elles n'y fassent pas expressément référence, ces dispositions s'inscrivent dans le cadre du contrôle prévu par l'article L. 442-2 du code de l'éducation, que l'État exerce sur les établissements d'enseignement privé hors contrat. Selon le deuxième alinéa de cet article, dans sa rédaction antérieure à la loi du 13 avril 2018 précitée, ce contrôle vise à s'assurer que l'enseignement respecte « *les normes minimales de connaissances requises par l'article L. 131-1-1 et que les élèves de ces classes ont accès au droit à l'éducation tel que celui-ci est défini par l'article L. 111-1* »⁴. Ce contrôle a lieu dans l'établissement d'enseignement privé dont relèvent les classes hors contrat (troisième alinéa du même article L. 442-2).

À l'issue du contrôle, obligation est faite à l'inspecteur d'académie d'en notifier les résultats au directeur de l'établissement, « *avec l'indication du délai dans lequel il sera mis en demeure de fournir ses explications ou d'améliorer la situation et des sanctions dont il serait l'objet dans le cas contraire* » (quatrième alinéa du même article).

C'est à cette mise en demeure que renvoient les dispositions objets de la QPC, comme le confirme le cinquième alinéa de l'article L. 442-2, selon lequel : « *En cas de refus de sa part [i.e. : du directeur de l'établissement] d'améliorer la situation et notamment de dispenser, malgré la mise en demeure de l'autorité de l'État compétente en matière d'éducation, un enseignement conforme à l'objet de l'instruction obligatoire, tel que celui-ci est défini par les articles L. 131-1-1 et L. 131-10, l'autorité académique avise le procureur de la République des faits susceptibles de constituer une infraction pénale* ».

⁴ Selon l'article L. 131-1-1 du code de l'éducation : « *Le droit de l'enfant à l'instruction a pour objet de lui garantir, d'une part, l'acquisition des instruments fondamentaux du savoir, des connaissances de base, des éléments de la culture générale et, selon les choix, de la formation professionnelle et technique et, d'autre part, l'éducation lui permettant de développer sa personnalité, son sens moral et son esprit critique d'élever son niveau de formation initiale et continue, de s'insérer dans la vie sociale et professionnelle, de partager les valeurs de la République et d'exercer sa citoyenneté. / Cette instruction obligatoire est assurée prioritairement dans les établissements d'enseignement* ».

Le quatrième alinéa de l'article L. 111-1 du code de l'éducation dispose en particulier : « *Le droit à l'éducation est garanti à chacun afin de lui permettre de développer sa personnalité, d'élever son niveau de formation initiale et continue, de s'insérer dans la vie sociale et professionnelle, d'exercer sa citoyenneté* ».

b. – Les éléments constitutifs de l’infraction

* Sur le plan matériel, le délit institué par le second alinéa de l’article 227-17-1 du code pénal est caractérisé lorsque, d’une part, le directeur de l’établissement n’a pas pris, en dépit de la mise en demeure qui lui a été notifiée par l’État, les dispositions nécessaires pour que l’enseignement soit conforme à l’objet de l’instruction obligatoire, tel que défini par l’article L. 131-1-1 précité du code de l’éducation⁵ et l’article L. 131-10 du même code (ce dernier article se limitant à faire référence au contenu de l’obligation scolaire⁶) et lorsque, d’autre part, le directeur n’a pas procédé à la fermeture des classes.

La matérialisation du délit suppose donc l’accomplissement d’un nouveau contrôle par l’inspecteur d’académie aux fins de vérification des mesures prises par le directeur de l’établissement pour améliorer la situation. C’est uniquement en cas de refus de prendre les dispositions nécessaires et de fermer les classes en cause qu’est constitué le délit, qui s’analyse donc comme une « *infraction d’abstention à caractère continu* »⁷.

* Sur le plan moral, le délit est intentionnel en l’absence de précision contraire dans le texte d’incrimination, conformément au principe édicté par le premier alinéa de l’article 121-3 du code pénal.

2. – Les peines prévues par le second alinéa de l’article 227-17-1 du code pénal

Dans sa rédaction faisant l’objet de la QPC, le second alinéa de l’article 227-17-1 du code pénal prévoit, à titre principal, une peine de six mois d’emprisonnement et de 7 500 euros d’amende⁸ à l’encontre du directeur d’établissement privé accueillant des classes hors contrat.

Des peines complémentaires sont prévues, à titre facultatif. D’une part, le juge peut prononcer l’interdiction de diriger ou d’enseigner à l’encontre du directeur de

⁵ La référence à cet article a été introduite par la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d’orientation et de programme pour l’avenir de l’école.

⁶ Son sixième alinéa prévoit en particulier : « *Le contenu des connaissances requis des élèves est fixé par décret* ». Il s’agit, en l’occurrence, des articles D. 131-11 et D. 131-12 du code de l’éducation, qui renvoient eux-mêmes à l’annexe mentionnée à l’article D. 122-2.

⁷ Selon l’expression de Mmes Adeline Gouttenoire et Marie-Cécile Guérin, « Abandon d’enfant ou de personne hors d’état de se protéger », *Rép. pén. Dalloz*, avril 2015, § 96.

⁸ Portée à 15 000 euros par la loi du 13 avril 2018 précitée.

l'établissement. D'autre part, il peut également ordonner la fermeture de l'établissement d'enseignement.

Par ailleurs, en application de l'article 227-17-2 du code pénal, lorsque l'infraction a été commise par une personne morale, celle-ci encourt, outre l'amende précitée, suivant les modalités prévues par l'article 131-38, les peines complémentaires prévues par l'article 131-39, parmi lesquelles figure la fermeture de l'établissement, définitive ou pour une durée maximale de cinq ans.

B. – Origine de la QPC et question posée

Deux requérants étaient à l'origine de la présente QPC. Tous deux avaient été déclarés coupables par le tribunal correctionnel du chef de direction d'établissement privé hors contrat dispensant un enseignement non conforme à l'instruction obligatoire malgré mise en demeure.

L'association Al Badr avait été condamnée au paiement d'une amende ainsi qu'à la peine complémentaire d'interdiction définitive d'exercer une activité d'enseignement dans le cadre d'un établissement privé hors contrat. Son représentant légal, M. Abdelfattah R., avait quant à lui été condamné à une peine d'emprisonnement avec sursis ainsi qu'aux peines complémentaires d'interdiction d'enseigner et de diriger un établissement d'enseignement et de fermeture de l'établissement.

Le 19 décembre 2016, ils avaient interjeté appel de ce jugement et présenté à cette occasion une QPC portant sur l'article 227-17-1 du code pénal. Par un arrêt du 14 décembre 2017, la cour d'appel de Toulouse avait ordonné la transmission à la Cour de cassation de la question suivante : « *L'article 227-17-1 du code pénal, est-il conforme aux droits et libertés garanties [sic] par les articles 4, 5, 6, 8 et 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 et 34 de la Constitution ?* ».

Par l'arrêt précité du 14 mars 2018, la Cour de cassation avait renvoyé cette QPC au Conseil constitutionnel après avoir considéré que « *la question posée présente un caractère sérieux ; qu'en effet, l'article 227-17-1 du code pénal, qui incrimine et sanctionne le fait, pour un directeur d'établissement privé accueillant des classes hors contrat, de ne pas prendre les dispositions nécessaires, malgré une mise en demeure de l'autorité compétente, afin que l'enseignement soit dispensé conformément à l'objet de l'instruction obligatoire et que ces classes soient fermées, prévoit que le juge peut prononcer, à titre de peines complémentaires,*

l'interdiction de diriger ou d'enseigner ainsi que la fermeture de l'établissement ; que, toutefois, en omettant de préciser si ces peines complémentaires peuvent être prononcées à titre définitif ou à titre temporaire, et, dans le second cas, pour quelle durée maximale, la disposition précitée est susceptible de porter atteinte aux principes constitutionnels de légalité et nécessité des peines ».

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

Les requérants ne précisait pas la version de l'article 227-17-1 du code pénal qu'ils contestaient. L'arrêt de la Cour de cassation ne précisant pas non plus dans quelle rédaction cet article était renvoyé, le Conseil constitutionnel a jugé, dans la décision commentée, qu'il était saisi de l'article 227-17-1 du code pénal, dans sa rédaction résultant du décret du 5 janvier 2012 précité (paragr. 1)⁹.

Les requérants, rejoints par la partie intervenante, soutenaient, en premier lieu, que l'incrimination du fait, pour un directeur d'un établissement privé d'enseignement accueillant des classes hors contrat, de n'avoir pas pris les dispositions nécessaires pour que l'enseignement y soit « *conforme à l'objet de l'instruction obligatoire* » et de n'avoir pas procédé à la « *fermeture de ces classes* » méconnaissait le principe de légalité des délits et des peines en raison de l'imprécision de ces termes. Ils reprochaient également à ces dispositions, sur le même fondement, de ne pas indiquer si la peine d'interdiction « *de diriger ou d'enseigner* » encourue par le directeur de l'établissement présente un caractère alternatif ou cumulatif.

Ils estimaient, en deuxième lieu, que le législateur n'avait limité ni la durée de cette interdiction de diriger ou d'enseigner ni la durée de la fermeture de l'établissement, ce qui en faisait, selon eux, des sanctions définitives, en violation des principes de nécessité, de proportionnalité et d'individualisation des peines.

En dernier lieu, ils soutenaient que la peine de fermeture d'établissement contrevenait au principe de personnalité des peines, en ce qu'elle était susceptible d'affecter les droits des tiers exploitant l'établissement d'enseignement.

Par conséquent, le Conseil constitutionnel a jugé que la QPC portait uniquement sur le second alinéa de l'article 227-17-1 du code pénal (paragr. 4).

⁹ Pris sur le fondement de la décision du Conseil constitutionnel n° 2011-228 L du 22 décembre 2011, *Nature juridique de dispositions du code de l'éducation, du code de l'action sociale et des familles, du code pénal, du code rural et de la pêche maritime et du code de la sécurité sociale*, ce décret s'est limité à remplacer la référence à l'inspecteur d'académie par celle de « *l'autorité de l'État compétente en matière d'éducation* ».

A. – Le grief tiré de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines

1. – La jurisprudence constitutionnelle

* Le principe de légalité des délits et des peines, qui découle de l'article 8 de la Déclaration de 1789, pose une exigence pesant sur un texte d'incrimination : la définition d'une infraction et des peines qui la répriment doit être faite en des termes « *suffisamment clairs et précis* ». « *Cette exigence s'impose non seulement pour exclure l'arbitraire dans le prononcé des peines, mais encore pour éviter une rigueur non nécessaire lors de la recherche des auteurs d'infractions* »¹⁰.

Sur ce fondement, le Conseil constitutionnel a censuré des dispositions pénales insuffisamment précises. Par exemple, récemment :

– l'obligation, pénalement sanctionnée, d'indiquer dans une déclaration d'intérêts les « *autres liens susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts* », sans donner d'indication sur la nature de ces liens et les relations entretenues par le déclarant avec d'autres personnes qu'il conviendrait d'y mentionner¹¹ ;

– l'extension du délit de dénonciation calomnieuse à celui qui dénonce « *en dernier ressort, en public* » un fait de nature à entraîner des sanctions et qu'il sait totalement ou partiellement inexact, sans préciser à quels actes ou procédures antérieurs il est ainsi renvoyé¹².

En sens inverse, le Conseil a jugé que satisfaisaient au principe de légalité des délits et des peines des dispositions réprimant le fait de quitter ou de tenter de quitter le territoire français en violation d'une interdiction administrative de sortie du territoire : « *le dixième alinéa de l'article L. 224-1 du code de la sécurité intérieure punit de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende, le fait de quitter ou de tenter de quitter le territoire français en violation d'une*

¹⁰ Décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010, *Loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public*, cons. 8. Cf. s'agissant de la peine : Décision n° 2017-630 QPC du 19 mai 2017, *M. Olivier D. (Renvoi au décret pour fixer les règles de déontologie et les sanctions disciplinaires des avocats)*, paragr. 6.

¹¹ Décisions n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013, *Loi organique relative à la transparence de la vie publique*, cons. 30 et n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013, *Loi relative à la transparence de la vie publique*, cons. 27 et 28.

¹² Décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016, *Loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique*, paragr. 138.

interdiction administrative de sortie du territoire ; (...) le onzième alinéa du même article punit de deux ans d'emprisonnement et de 4 500 euros d'amende, le fait, pour toute personne s'étant vu notifier une décision d'interdiction de sortie du territoire, de se soustraire à l'obligation de restitution de son passeport et de sa carte nationale d'identité ; (...) ces infractions, qui ne peuvent être constituées que lorsqu'une interdiction de sortie du territoire a été prononcée, sont définies de manière claire et précise ; (...) par suite, le grief tiré de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines doit être écarté ; qu'il en est de même du grief tiré de ce que le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence dans des conditions affectant le principe de légalité des délits et des peines »¹³.

2. – L'application à l'espèce

Après avoir rappelé sa formulation de principe en matière de légalité des délits et des peines (paragr. 5), le Conseil constitutionnel a examiné successivement la légalité du délit et des peines complémentaires d'interdiction de diriger ou d'enseigner.

* S'agissant du délit prévu par le second alinéa de l'article 227-17-1 du code pénal, le Conseil a d'abord identifié l'objet et la portée des dispositions contestées. Il a ainsi relevé qu'elles « répriment le fait pour le directeur d'un établissement privé d'enseignement accueillant des classes hors contrat de n'avoir pas pris, malgré la mise en demeure de l'autorité de l'État compétente en matière d'éducation, les dispositions nécessaires pour assurer un enseignement conforme à l'objet de l'instruction obligatoire et de n'avoir pas procédé à la fermeture de ces classes » (paragr. 6).

S'attachant à la caractérisation du délit, le Conseil a ensuite observé que celle-ci supposait que « l'établissement d'enseignement privé ait préalablement fait l'objet d'une mise en demeure adressée à son directeur par l'autorité de l'État compétente en matière d'éducation, comportant les dispositions nécessaires afin que l'enseignement qui y est dispensé soit conforme à l'objet de l'instruction obligatoire, tel que défini par les articles L. 131-1-1 et L. 131-10 du code de l'éducation » (paragr. 7). Il a par ailleurs rappelé le contenu de l'article L. 131-1-1 du code de l'éducation, dont le premier alinéa dispose que le « droit de l'enfant à l'instruction a pour objet de lui garantir, d'une part, l'acquisition des instruments

¹³ Décision n° 2015-490 QPC du 14 octobre 2015, *M. Omar K. (Interdiction administrative de sortie du territoire)*, cons. 13 à 16.

fondamentaux du savoir, des connaissances de base, des éléments de la culture générale et, selon les choix, de la formation professionnelle et technique et, d'autre part, l'éducation lui permettant de développer sa personnalité, son sens moral et son esprit critique d'élever son niveau de formation initiale et continue, de s'insérer dans la vie sociale et professionnelle, de partager les valeurs de la République et d'exercer sa citoyenneté » (même paragr.).

Le Conseil constitutionnel a alors considéré, d'une part, que « *l'incrimination contestée réprime non le fait de ne pas s'être conformé à l'objet de l'instruction obligatoire, mais le fait de ne pas avoir respecté les obligations imposées par la mise en demeure ni, à défaut, procédé à la fermeture des classes* » (paragr. 8). Cette interprétation fait de la mise en demeure et du non-respect de ces prescriptions l'élément constitutif primordial de l'incrimination.

Le Conseil a cependant dû préciser, d'autre part, que « *pour que les dispositions contestées satisfassent au principe de légalité des délits et des peines, la mise en demeure adressée au directeur de l'établissement doit exposer de manière précise et circonstanciée les mesures nécessaires pour que l'enseignement dispensé soit mis en conformité avec l'objet de l'instruction obligatoire* » (paragr. 9). Cette réserve d'interprétation vise à s'assurer que l'autorité académique prenne toujours soin de préciser dans la mise en demeure les mesures à prendre pour que l'établissement contrôlé puisse se mettre en conformité avec l'objet de l'instruction obligatoire.

Le Conseil constitutionnel a, enfin, écarté le grief relatif à l'imprécision des termes « *fermeture de ces classes* » employés dans la première phrase du second alinéa de l'article 227-17-1 : « *en exigeant la fermeture "de ces classes" plutôt que celle de l'établissement dans son ensemble, le législateur a entendu seulement viser les classes hors contrat, dans la mesure où les établissements privés d'enseignement peuvent également accueillir des classes sous contrat avec l'État* » (paragr. 10).

* Examinant la légalité des peines complémentaires d'interdiction de diriger ou d'enseigner susceptibles d'être prononcées à l'encontre du directeur de l'établissement privé d'enseignement, le Conseil a considéré qu'en faisant référence à ces deux interdictions, « *le législateur a permis au juge de prononcer l'une ou l'autre de ces peines, d'en ordonner le cumul ou de n'en prononcer aucune. Ces dispositions ne sont ainsi pas équivoques* » (paragr. 13).

B. – Les griefs tirés de la méconnaissance des principes de nécessité, de proportionnalité et d’individualisation des peines

1. – La jurisprudence constitutionnelle

* Les exigences de nécessité et de proportionnalité des peines procèdent de l’article 8 de la Déclaration de 1789, selon lequel la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires. En outre, aux termes de l’article 34 de la Constitution, la loi fixe les règles concernant « *la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables* ». Le Conseil constitutionnel en déduit que « *si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d’appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s’assurer de l’absence de disproportion manifeste entre l’infraction et la peine encourue* »¹⁴. Il s’agit donc d’un contrôle restreint.

* C’est dans sa décision du 22 juillet 2005 sur la loi précisant le déroulement de l’audience d’homologation de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité que le Conseil constitutionnel a consacré « *le principe d’individualisation des peines qui découle de l’article 8 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789* »¹⁵. Ce dernier s’impose dans le silence de la loi¹⁶.

Cette jurisprudence conduit à la prohibition des peines accessoires, qui sont appliquées sans que le juge n’ait à les prononcer, mais elle ne s’oppose pas par principe aux peines complémentaires obligatoires, que le juge est tenu de prononcer sauf s’il estime nécessaire, au regard des circonstances de l’espèce ou de la personnalité de l’auteur de l’infraction, de les écarter.

Ainsi, dans sa décision n° 2015-493 QPC du 16 octobre 2015, le Conseil a déclaré conformes aux exigences de l’article 8 de la Déclaration de 1789 les dispositions du second alinéa de l’article L. 3352-2 du code de la santé publique édictant une peine complémentaire obligatoire de fermeture d’un débit de boissons :

¹⁴ Par exemple : décision n° 2013-318 QPC du 7 juin 2013, *M. Mohamed T. (Activité de transport public de personnes à motocyclette ou tricycle à moteur)*, cons. 18.

¹⁵ Décision n° 2005-520 DC du 22 juillet 2005, *Loi précisant le déroulement de l’audience d’homologation de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité*, cons. 3.

¹⁶ Décision n° 2007-553 DC du 3 mars 2007, *Loi relative à la prévention de la délinquance*, cons. 28.

« Considérant, en premier lieu que les dispositions du second alinéa de l'article L. 3352-2 du code de la santé publique instituent une peine complémentaire obligatoire de fermeture du débit de boissons ouvert en dehors des conditions prévues par le code de la santé publique ; que cette peine est directement liée au comportement délictuel réprimé ; qu'en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu, aux fins de lutter contre l'alcoolisme et de protéger la santé publique, assurer le respect de la réglementation relative aux débits de boissons ; qu'en permettant de prononcer une fermeture, qui peut être temporaire ou définitive, du débit de boissons, le législateur n'a pas institué une peine manifestement disproportionnée ;

« Considérant, en second lieu, qu'en vertu des dispositions de l'article 132-58 du code pénal, le juge peut décider de dispenser la personne condamnée de cette peine complémentaire ; qu'il résulte de la jurisprudence constante de la Cour de cassation que la peine prononcée peut faire l'objet d'un relèvement en application de l'article 132-21 du code pénal ; que le juge dispose du pouvoir de fixer la durée de la fermeture du débit de boissons prononcée en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce ; que, dans ces conditions, les dispositions contestées ne méconnaissent pas le principe d'individualisation des peines »¹⁷.

2. – L'application à l'espèce

Le Conseil constitutionnel a tout d'abord rappelé ses formulations de principe relatives aux principes de nécessité, de proportionnalité et d'individualisation des peines (paragr. 15 et 16).

Il a ensuite examiné les griefs tirés de la méconnaissance de ces principes dirigés contre les peines complémentaires d'interdiction de diriger ou d'enseigner ainsi que contre la peine complémentaire de fermeture de l'établissement d'enseignement.

S'agissant des peines d'interdiction de diriger ou d'enseigner, le Conseil a rappelé les termes du premier alinéa de l'article 131-27 du code pénal, disposition générale applicable à ces peines complémentaires, pour en déduire, dans le cas des dispositions contestées, qu'elles peuvent être prononcées « soit pour une durée temporaire ne pouvant excéder cinq ans, soit à titre définitif » (paragr. 18).

¹⁷ Décision n° 2015-493 QPC du 16 octobre 2015, M. Abdullah N. (Peine complémentaire obligatoire de fermeture de débit de boissons), cons. 6 à 7.

Quant à la peine de fermeture de l'établissement prévue par les dispositions contestées, le Conseil a estimé qu'en dépit de l'absence de disposition générale fixant la durée d'application d'une telle peine à l'égard des personnes physiques¹⁸, celle-ci « *peut être prononcée par le juge de manière temporaire ou définitive* » (même paragr.). Le Conseil constitutionnel a repris, sur ce point, la position qu'il avait adoptée dans la décision n° 2015-493 QPC précitée, dans laquelle il avait considéré « *qu'en permettant de prononcer une fermeture, qui peut être temporaire ou définitive, du débit de boissons, le législateur n'a pas institué une peine manifestement disproportionnée* »¹⁹.

Enfin, le Conseil a rappelé les exigences faites au juge pénal pour fixer la durée de ces peines complémentaires : « *lorsqu'il décide de prononcer une ou plusieurs de ces peines complémentaires, le juge en fixe la durée en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce* » (paragr. 19).

Dans ces conditions, le Conseil constitutionnel a considéré que « *les dispositions contestées ne méconnaissent pas le principe d'individualisation des peines. En outre, au regard de la nature des comportements réprimés, les peines ainsi instituées ne sont pas manifestement disproportionnées. Les griefs tirés de la méconnaissance des principes de nécessité, de proportionnalité et d'individualisation des peines doivent donc être écartés* » (paragr. 20).

C. – Le grief tiré de la méconnaissance du principe de personnalité des peines

1. – La jurisprudence constitutionnelle

* Le Conseil constitutionnel a affirmé la valeur constitutionnelle du principe de personnalité des peines et de responsabilité personnelle et son rattachement aux articles 8 et 9 de la Déclaration de 1789 dans la décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999 : « *Il résulte des articles 8 et 9 de la Déclaration de 1789 le principe selon lequel nul n'est punissable que de son propre fait* »²⁰.

Dans sa décision n° 2016-542 QPC du 18 mai 2016, il a jugé conformes à ce principe des dispositions permettant de sanctionner par une amende civile les

¹⁸ Pour les personnes morales, la durée d'application de la peine complémentaire de fermeture d'établissement est fixée de manière générale par le 4° de l'article 131-39 du code pénal.

¹⁹ Décision n° 2015-493 QPC du 16 octobre 2015 précitée, § 6.

²⁰ Décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999, *Loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs*, cons. 7.

pratiques restrictives de concurrence de toute entreprise, indépendamment de son statut juridique et sans considération de la personne qui l'exploite – l'amende civile pouvant ainsi être prononcée à l'encontre de la personne morale à laquelle l'entreprise a été juridiquement transmise, par exemple à la suite d'une fusion absorption.

Après avoir jugé qu'appliqué « *en dehors du droit pénal, le principe selon lequel nul n'est punissable que de son propre fait peut faire l'objet d'adaptations, dès lors que celles-ci sont justifiées par la nature de la sanction et par l'objet qu'elle poursuit et qu'elles sont proportionnées à cet objet* »²¹, le Conseil a considéré qu'en l'espèce ce principe n'était pas méconnu, dès lors, d'une part, que l'absorption de la société auteur des pratiques restrictives par une autre société ne met pas fin aux activités qu'elle exerce, qui se poursuivent au sein de la société absorbante et, d'autre part, que seule une personne bénéficiaire de la transmission du patrimoine d'une société dissoute sans liquidation est susceptible d'encourir l'amende.

2. – L'application à l'espèce

Il était soutenu que le principe de personnalité des peines, selon lequel nul n'est punissable que de son propre fait, était méconnu en raison de la possibilité pour le tribunal de prononcer la peine complémentaire de fermeture de l'établissement à l'encontre d'une personne qui n'en est pas nécessairement l'exploitant.

Cette critique trouvait des échos en doctrine, pour laquelle la peine de fermeture d'un établissement (pas nécessairement d'enseignement) affecte « *non seulement le condamné en restreignant son activité professionnelle, mais aussi, par la force des choses, tous les tiers ayant des droits sur l'établissement ou, au moins, un intérêt à son exploitation (...). La fermeture d'établissement porte donc, d'une certaine manière, atteinte au principe de personnalité des peines (...) et peut dès lors passer pour une sanction pénale injuste ; ce qui explique sans doute son intermittence en droit pénal* »²².

²¹ Décision n° 2016-542 QPC du 18 mai 2016, *Société ITM Alimentaire Internationale SAS (Prononcé d'une amende civile à l'encontre d'une personne morale à laquelle une entreprise a été transmise)*, paragr. 6.

²² Xavier Pin, « Fasc. 20 : Fermeture d'établissement », *J.-Cl. Pénal Code*, Art. 131-33, 2008, § 1. Dans le même sens, Jean Pradel et André Varinard estiment que dans le cas de la fermeture d'un « *établissement appartenant à un tiers innocent* », « *l'atteinte au principe de personnalité des peines est patente, l'équité étant sacrifiée à l'intérêt social* » (commentaire de Cass., Crim., 9 décembre 1915, Odouard, dans *Les grands arrêts du droit pénal général*, 6^e éd., Dalloz, 2007, n° 49, p. 655 et 656). Voir également Patrice Level, « De quelques atteintes au principe de personnalité des peines », *JCP G*, 1960, I, 1583, spéc. § V et VI, pour qui ce principe s'oppose normalement à ce que

Après avoir rappelé le double fondement constitutionnel du principe selon lequel nul n'est punissable que de son propre fait (paragr. 21), le Conseil constitutionnel a jugé que la peine complémentaire facultative de fermeture d'établissement prévue à l'article 227-17-1 du code pénal est « *une mesure réelle qui s'applique à l'établissement au sein duquel l'activité d'enseignement a été irrégulièrement exercée* » : même s'il s'agit incontestablement d'une peine²³, la fermeture d'établissement peut également s'apparenter à une mesure de sûreté, qui vise à éviter que l'infraction se poursuive ou se renouvelle. Le Conseil a par ailleurs rappelé que, dans le cas où l'infraction a été commise par une personne morale, celle-ci peut être condamnée à la peine de fermeture d'établissement sur le fondement de l'article 227-17-2 du code pénal (paragr. 22).

Faisant partiellement droit à l'argumentation des requérants, le Conseil constitutionnel a ensuite émis une réserve d'interprétation visant à tenir compte du risque d'atteinte aux intérêts de la personne exploitant l'activité d'enseignement au sein de l'établissement. S'inspirant des dispositions législatives prévues en matière de proxénétisme et de celles applicables aux débits de boissons²⁴, sur lesquelles il s'était notamment appuyé dans sa décision n° 2015-493 QPC pour rejeter un grief fondé sur la liberté d'entreprendre²⁵, le Conseil a jugé : « *Lorsque la personne exploitant l'établissement d'enseignement n'est pas celle poursuivie sur le fondement des dispositions contestées, la mesure de fermeture de l'établissement ne saurait, sans méconnaître le principe selon lequel nul n'est punissable que de son*

des personnes non poursuivies puissent, du fait d'un jugement pénal, supporter les conséquences du comportement d'autrui.

²³ Ainsi que l'indique explicitement l'article 131-33 du code pénal et ce que confirme la décision n° 2015-493 QPC précitée, cons. 10.

²⁴ En présence de ces infractions, le ministère public doit informer le propriétaire du fonds ou le titulaire de la licence de l'engagement des poursuites et de la décision intervenue. Ces derniers doivent également être cités dans la procédure par le ministère public et peuvent alors présenter ou faire présenter par un avocat des observations à l'audience. Si les personnes en cause usent de cette faculté, elles peuvent interjeter appel de la décision de fermeture, ce qui constitue leur seule voie de recours (voir les articles 706-37 et 706-38 du code de procédure pénale ainsi que les deuxième et troisième alinéas de l'article L. 3355-55 du code de la santé publique).

²⁵ « *Considérant que la personne titulaire de la licence ou propriétaire du débit de boissons peut demander le relèvement de la peine complémentaire de fermeture du débit de boissons prévue par les dispositions contestées ; que l'article L. 3355-5 du code de la santé publique fait obligation au ministère public de citer la personne titulaire de la licence ou propriétaire du débit de boissons lorsque celle-ci n'est pas poursuivie en indiquant la nature des poursuites exercées et la possibilité pour le tribunal de prononcer lesdites mesures ; qu'en application de l'article 132-21 du code pénal, le relèvement peut être prononcé par le jugement de condamnation ou un jugement ultérieur ; que, dans ces conditions, et eu égard à l'objectif qu'il s'est assigné, le législateur a porté à la liberté d'entreprendre une atteinte qui n'est pas manifestement disproportionnée ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance de la liberté d'entreprendre doit être écarté* » (cons. 13). Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel n'a, en revanche, pas repris l'argument tiré du possible relèvement de la condamnation, dès lors qu'il était saisi en l'espèce d'une peine facultative, et non d'une peine obligatoire comme dans le précédent de 2015.

propre fait, être prononcée sans que le ministère public ait cité cette personne devant le tribunal correctionnel en indiquant la nature des poursuites exercées et la possibilité pour ce tribunal de prononcer cette mesure. Sous cette réserve, le grief tiré de la méconnaissance du principe selon lequel nul n'est punissable que de son propre fait doit être écarté » (paragr. 23).

Le second alinéa de l'article 227-17-1 du code pénal visant uniquement le directeur de l'établissement, le législateur n'a en effet pas pris en compte le cas où ce dernier ne fait qu'administrer l'établissement pour le compte d'une autre personne. Or, la peine de fermeture de l'établissement, par définition indifférente à la qualité des personnes qui le composent, est susceptible de faire grief aux intérêts de l'exploitant de l'activité d'enseignement, en particulier dans le cas où il souhaiterait continuer à exploiter une telle activité dans l'établissement après s'être séparé du directeur pénalement condamné. Par la réserve d'interprétation ainsi émise, le Conseil constitutionnel a veillé à ce que le tiers exploitant puisse toujours être entendu pour faire valoir ses observations et tenter de s'opposer, le cas échéant, à la fermeture de l'établissement en cas de condamnation de son directeur sur le fondement de l'article 227-17-1 du code pénal.

Pour la première fois, le Conseil constitutionnel a ainsi appliqué le principe de personnalité des peines, non pas à l'hypothèse dans laquelle une personne est condamnée pour des faits commis par un tiers, mais au cas – inverse – où un tiers subit les répercussions d'une peine prononcée à l'encontre d'une autre personne.

En définitive, sous les réserves déjà énoncées, le Conseil a jugé que « *le second alinéa de l'article 227-17-1 du code pénal, qui ne méconnaît aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doit être déclaré conforme à la Constitution* » (paragr. 24).