



Commentaire

Décision n° 2019-815 QPC du 29 novembre 2019

Mme Carole L.

(Révocation du sursis à exécution d'une sanction disciplinaire)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 2 octobre 2019 par le Conseil d'État (décision n° 432723 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par Mme Carole L., portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 53 de l'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 portant institution de l'ordre des experts-comptables et réglementant le titre et la profession d'expert-comptable, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance n° 2016-1809 du 22 décembre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles de professions réglementées.

Dans sa décision n° 2019-815 QPC du 29 novembre 2019, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution la seconde phrase du dixième alinéa de cet article 53, dans cette rédaction.

I. – Les dispositions contestées

A. – Objet des dispositions contestées

1. – Le régime disciplinaire applicable aux experts-comptables

* L'activité d'expertise comptable est une profession dont les missions sont définies par l'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 portant institution de l'ordre des experts-comptables et réglementant le titre et la profession d'expert-comptable.

Les modalités d'application de cette ordonnance sont précisées par le décret n° 2012-432 du 30 mars 2012 relatif à l'exercice de l'activité d'expertise comptable.

Selon l'article 2 de cette ordonnance, l'expert-comptable est « *celui qui fait profession habituelle de réviser et d'apprécier les comptabilités des entreprises et organismes auxquels il n'est pas lié par un contrat de travail. Il est également habilité à attester la régularité et la sincérité des comptes de résultats* ». Selon son

article 1^{er}, la profession d'expert-comptable est organisée autour d'un ordre, soumis au pouvoir de tutelle du ministre chargé de l'économie, qui a pour mission principale « *d'assurer la défense de l'honneur et de l'indépendance de la profession qu'il représente* ».

L'ordre des experts-comptables est administré par un conseil supérieur et des conseils régionaux dont les membres sont élus. Le Conseil supérieur est notamment chargé de définir les règles professionnelles et déontologiques applicables aux membres inscrits au tableau et de représenter l'ordre auprès des pouvoirs publics. Les conseils régionaux sont chargés de surveiller, dans leur circonscription, l'exercice de la profession d'expert-comptable et notamment de saisir les instances disciplinaires « *des fautes professionnelles relevées à l'encontre des membres de l'ordre, des succursales représentées par le représentant ordinal et des personnes soumises à sa surveillance et à son contrôle disciplinaire* »¹.

* Le régime disciplinaire applicable aux experts-comptables est déterminé par les dispositions du titre IV de l'ordonnance du 19 septembre 1945.

Les articles 141 à 169 du décret du 30 mars 2012 déterminent les devoirs qui constituent le code de déontologie des professionnels de l'expertise comptable. Son article 179 prévoit que toute contravention aux lois et règlements qui régissent l'activité de l'expertise comptable, toute infraction aux règles professionnelles, tout manquement à la probité, à l'honneur ou à la délicatesse, même se rapportant à des faits non liés à l'activité professionnelle, expose à des sanctions disciplinaires les personnes physiques membres de l'ordre, les personnes morales reconnues par l'ordre (succursales), les associations de gestion et de comptabilité et les personnes autorisées à exercer la profession.

En première instance, la compétence disciplinaire appartient à la chambre régionale de discipline, placée auprès de chaque conseil régional de l'ordre, excepté pour la discipline des associations de gestion et de comptabilité à la commission nationale qui relève de la commission nationale placée auprès du Conseil supérieur de l'ordre². La chambre nationale de discipline, placée auprès de ce même Conseil supérieur, est compétente pour statuer en appel sur les décisions prises par les chambres régionales et sur les décisions prises par la commission nationale³. Les décisions de la chambre nationale peuvent faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État.

¹ Article 31 de l'ordonnance du 19 septembre 1945.

² Article 49 *bis* de l'ordonnance du 19 septembre 1945 et article 174 du décret du 30 mars 2012.

³ Article 50 de l'ordonnance du 19 septembre 1945 et article 192 du décret du 30 mars 2012.

Ces instances disciplinaires constituent des juridictions administratives spécialisées et sont donc soumises aux règles du droit à un procès équitable⁴.

* Les sanctions que les juridictions disciplinaires de l'ordre peuvent prononcer sont limitativement énumérées à l'article 53 de l'ordonnance du 19 septembre 1945.

Les faits les moins graves peuvent faire l'objet d'un « *avertissement dans le cabinet du président de la chambre régionale de discipline* » (ou de la commission nationale de discipline pour les associations de gestion et de comptabilité). Si cet avertissement constitue bien une sanction, il ne relève pas, en revanche, de la catégorie des « *peines disciplinaires* » énumérées aux 1° à 5° de l'article 53.

Dans l'ordre croissant de gravité, l'échelle de ces peines disciplinaires est ainsi déterminée : la réprimande, le blâme avec inscription au dossier, la suspension pour une durée déterminée avec sursis, la suspension pour une durée déterminée et la radiation comportant interdiction définitive d'exercer la profession.

La suspension, qui n'est pas une mesure conservatoire, emporte interdiction temporaire d'exercice de l'activité d'expert-comptable.

À titre de peine accessoire, l'instance disciplinaire peut ordonner la publicité de la peine prononcée dans la presse professionnelle⁵. Par ailleurs, la réprimande, le blâme et la suspension peuvent comporter, pour le membre de l'ordre, la privation du droit de faire partie des conseils de l'ordre pendant une durée n'excédant pas dix ans. À l'égard des associations de gestion et de comptabilité jugées devant elle, la commission nationale des sanctions peut prononcer la déchéance du mandat d'un ou de plusieurs de leurs dirigeants ou administrateurs. Ces peines accessoires ne peuvent être prononcées avec sursis.

S'agissant des modalités de révocation du sursis assorti une peine de suspension⁶, la seconde phrase du dixième alinéa de l'article 53 précise que si, dans le délai de cinq ans à compter du prononcé de la peine, la personne physique ou morale condamnée commet une infraction ou une faute conduisant au prononcé d'une nouvelle peine disciplinaire, « *celle-ci entraîne l'exécution de la première* ».

⁴ Voir, par exemple, CE, 6 décembre 2012, n° 352063 à propos des règles de composition du conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables.

⁵ L'article 54 de l'ordonnance de 1945 prévoit « *Les conseils régionaux publient, sans leurs motifs, les décisions portant suspension ou radiation, dans tout support approprié* ».

⁶ Les dispositions relatives au sursis ont été introduites par une ordonnance n° 2004-279 du 25 mars 2004 portant simplification et adaptation des conditions d'exercice de certaines activités professionnelles, ordonnance ratifiée par l'article 78-XVI la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit.

peine sans confusion avec la seconde ». En d'autres termes, la nouvelle peine disciplinaire entraîne la révocation du sursis et l'exécution de la peine de suspension.

2. – Les règles relatives à la révocation du sursis en matière pénale et disciplinaire

a. – Le sursis

Instauré par la loi du 26 mars 1891⁷, le sursis simple est apparu en matière pénale avant d'être parfois étendu à la matière disciplinaire⁸. Il est une mesure de faveur ayant originellement pour objet d'éviter le caractère corruptif de la prison aux primo-délinquants.

Le sursis est une dispense d'exécution de la peine subordonnée à l'absence de commission d'une nouvelle infraction durant un délai d'épreuve⁹. Il a donc pour objet de suspendre l'exécution de la peine pendant un certain délai. Si une nouvelle infraction est commise, le sursis sera révoqué et la peine trouvera à s'appliquer. À l'inverse, si aucune infraction n'est commise durant le délai d'épreuve, la condamnation sera réputée non avenue¹⁰.

Le sursis constitue une mesure d'exécution de la peine. Ainsi, une juridiction ne prononcera pas une peine de six mois d'emprisonnement ferme et une peine d'emprisonnement de deux mois avec sursis mais une peine d'emprisonnement de huit mois, dont deux avec sursis.

Différents types de sursis sont distingués en fonction des obligations qui pèsent sur le condamné durant le délai d'épreuve. Lorsque le délai d'épreuve est un simple délai d'attente, c'est-à-dire qu'aucune obligation, autre que celle de ne pas commettre d'infraction, n'est imposée au condamné, le sursis est dit simple. Il se distingue des sursis avec mise à l'épreuve ou du sursis assorti de l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général pour lesquels des obligations particulières sont imposées au condamné durant le délai d'épreuve.

b. – Le sursis simple et sa révocation en droit pénal

⁷ Loi du 26 mars 1891 sur l'atténuation et l'aggravation des peines, dite « loi Bérenger ».

⁸ Joëlle Pralus-Dupuy, « Le sursis disciplinaire : un emprunt du droit disciplinaire au droit pénal », *Revue de science criminelle*, 1994, p. 135.

⁹ Le délai d'épreuve commence à courir au jour où la condamnation est devenue définitive.

¹⁰ Muriel Giacomelli, « Sursis simple », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz.

En matière pénale, le sursis existe en toute matière : criminelle, correctionnelle et contraventionnelle. Hormis les exceptions légales, le juge choisit librement de prononcer le sursis, qu'il n'a pas à justifier¹¹. Le délai d'épreuve est de cinq ans pour une condamnation pour crime ou délit¹².

Avant le 1^{er} janvier 2015, l'article 132-36 du code pénal posait le principe d'une révocation automatique du sursis simple antérieurement accordé en cas de nouvelle condamnation à une peine d'emprisonnement ou de réclusion dans le délai de cinq ans. Une telle révocation était donc susceptible d'intervenir de plein droit, sans que le juge ait à la prononcer expressément¹³. En revanche, l'article 132-38 du code pénal aménageait ce principe de révocation automatique du sursis en permettant à la juridiction prononçant la nouvelle sanction de décider que la condamnation prononcée n'entraîne pas la révocation du sursis précédemment accordé ou n'en révoque qu'une partie.

Les conditions de révocation du sursis simple ont été modifiées par la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales.

Désormais, une nouvelle condamnation, dans le délai d'épreuve, n'entraîne une révocation du sursis que si la juridiction qui prononce la nouvelle sanction pénale le décide. Ainsi, le premier alinéa de l'article 132-36 du code pénal, dans sa nouvelle rédaction, prévoit : « *La juridiction peut, par décision spéciale, révoquer totalement ou partiellement, pour une durée ou un montant qu'elle détermine, le sursis antérieurement accordé, quelle que soit la peine qu'il accompagne, lorsqu'elle prononce une nouvelle condamnation à une peine de réclusion ou à une peine d'emprisonnement sans sursis* ».

Plusieurs motifs ont animé cette réforme. Tout en ayant à l'esprit la surpopulation carcérale, le législateur a entendu éviter que la révocation de sursis intervienne sans que le juge en ait conscience¹⁴ et permettre une plus grande application de l'individualisation des peines par une appréciation personnalisée de la situation du justiciable au moment de la révocation d'un sursis.

¹¹ Cour de cassation, chambre criminelle, 4 avril 2002 n° 01-84325, non publié au bulletin.

¹² Article 132-35 du code pénal.

¹³ Cour de cassation, chambre criminelle, 17 mai 1988, n° 87-90067, *Bull. crim.*, n° 213.

¹⁴ Le juge pouvait ne pas avoir connaissance d'un sursis précédemment accordé en raison des délais d'inscription des condamnations au casier judiciaire national pouvant être parfois longs et la personne condamnée n'était pas toujours en mesure, faute d'une information suffisante, de solliciter l'application de cet article 132-38 du code pénal par la juridiction.

Comme le précise l'exposé des motifs du projet de loi, « *Les juridictions apprécieront ainsi librement et en toute connaissance de cause, en raison des circonstances, de la personnalité du prévenu et de la gravité des faits, si les sursis doivent être révoqués* ».

Ainsi, le législateur a rapproché le régime de révocation du sursis simple de celui du sursis avec mise à l'épreuve pour lequel la révocation ne présentait pas un caractère automatique¹⁵.

c. – Le sursis et sa révocation en matière disciplinaire

Certains régimes disciplinaires offrent la possibilité de prononcer des sanctions avec sursis¹⁶. Les conditions de révocation présentent alors une grande hétérogénéité. Elles peuvent prendre la forme soit d'une révocation automatique sans possibilité d'y déroger, soit d'une révocation de principe avec la possibilité de l'écarter par une décision motivée, soit enfin de la possibilité laissée à la formation disciplinaire de révoquer le sursis.

* Les trois lois relatives aux fonctions publiques d'État, territoriale et hospitalière, prévoient ainsi que l'exclusion temporaire de fonctions peut être assortie d'un sursis total ou partiel et que ce sursis est révoqué automatiquement si, au cours de la période de cinq ans après le prononcé de cette exclusion, le fonctionnaire est l'objet d'une nouvelle sanction disciplinaire exceptée un avertissement ou un blâme¹⁷.

À cet égard, dans une décision du 5 juillet 2013, le Conseil d'État a refusé de renvoyer une QPC qui faisait grief à la révocation automatique du sursis de méconnaître ainsi l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Il a alors jugé que « *l'autorité disciplinaire tient compte des circonstances propres à chaque espèce et de l'adéquation de la sanction aux fautes commises lorsqu'elle choisit le quantum de la sanction disciplinaire à l'encontre d'un agent public et que, dans le cas du prononcé d'une exclusion temporaire de fonctions, elle*

¹⁵ Excepté dans le cas de la révocation en cascade auquel la loi du 15 août 2014 a également mis fin en modifiant l'article 132-50 du code pénal.

¹⁶ On pourra relever que l'ordonnance n° 45-1418 du 28 juin 1945 relative à la discipline des notaires et de certains officiers ministériels ne prévoit aucune règle particulière en matière de sursis et que, dans le silence du texte, le juge a considéré qu'il n'est pas possible à l'instance disciplinaire de prononcer une sanction assortie d'un sursis (Cour de cassation, première chambre civile, 31 mai 2007, n° 06-15.504, *Bull. civ.*, I, n° 213 ; tribunal administratif de Grenoble, 17 février 1971, *Recueil Lebon*, 1971, p. 833).

¹⁷ Article 66 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, article 89 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et article 81 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

l'assortit d'un sursis total ou partiel ; qu'il en va de même lorsqu'elle prononce, pendant une période de cinq ans après une décision d'exclusion temporaire, une nouvelle sanction disciplinaire du deuxième ou troisième groupe à l'encontre du même agent entraînant la révocation du sursis ; qu'en outre, elle tient compte, à cette occasion, de ce que la révocation du sursis conduirait à une sanction disproportionnée aux faits reprochés »¹⁸.

De même, le régime disciplinaire des vétérinaires institue une révocation automatique du sursis en cas de nouvelle mesure de suspension¹⁹.

* D'autres régimes disciplinaires prévoient, en revanche, que le prononcé d'une nouvelle sanction pour une infraction ou un manquement commis dans le délai d'épreuve entraîne « *sauf décision motivée* » l'exécution de la première sanction prononcée avec sursis. Dans ces différentes hypothèses, le législateur reconnaît donc à l'instance disciplinaire, qui se prononce sur les nouveaux faits, la possibilité d'écarter l'application de la première sanction.

C'est par exemple ce qui est prévu dans le régime disciplinaire des administrateurs et mandataires judiciaires²⁰, des avocats²¹ ou des commissaires aux comptes²².

* Enfin, certains régimes disciplinaires prévoient que l'instance disciplinaire qui prononce une nouvelle sanction « *peut décider que la sanction pour la partie assortie du sursis devient exécutoire sans préjudice de l'application de la nouvelle sanction* ». C'est alors le principe inverse qui est posé, la révocation du sursis devant faire l'objet d'une manifestation particulière de l'instance disciplinaire.

C'est le cas en matière de contentieux du contrôle technique auquel sont soumis les médecins, les chirurgiens-dentistes et les sages-femmes²³, en matière de discipline des médecins, des chirurgiens-dentistes et des sages-femmes²⁴, ainsi que des pharmaciens²⁵.

B. – Origine de la QPC et question posée

¹⁸ CE, 5 juillet 2013, n° 368085, inédit au *Recueil Lebon*.

¹⁹ Article L. 242-7 du code rural et de la pêche maritime.

²⁰ Article L. 811-12 du code de commerce.

²¹ Article 184 du décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat.

²² Article L. 824-2 du code de commerce.

²³ Article L. 145-2 du code de la sécurité sociale.

²⁴ Article L. 4124-6 du code de la santé publique.

²⁵ Article L. 4234-6 du code de la santé publique.

Mme Carole L., expert-comptable en exercice, a été sanctionnée par la chambre régionale de discipline d'une peine de deux ans de suspension avec sursis le 25 mai 2012.

À la suite du dépôt d'une plainte le 5 février 2018, une nouvelle procédure disciplinaire a été engagée contre elle. Dans le cadre de cette nouvelle procédure, Mme Carole L. a, par mémoire distinct, déposé une QPC auprès de la chambre régionale de discipline.

Par une décision du 12 juillet 2019, la juridiction disciplinaire a transmis la question au Conseil d'État qui, par la décision du 2 octobre 2019 précitée, l'a renvoyée au Conseil constitutionnel au motif que « *Le moyen tiré de ce que ces dispositions, en tant qu'elles prévoient que le prononcé d'une nouvelle sanction disciplinaire pour une infraction ou une faute commise au cours du délai d'épreuve emporte révocation automatique du sursis à l'exécution de la première sanction sans que le juge disciplinaire ne puisse, par une décision motivée, dire que la sanction qu'il prononce n'entraîne pas la révocation du sursis antérieurement accordé ou n'entraîne qu'une révocation partielle, porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, et notamment au principe d'individualisation des peines, soulève une question présentant un caractère sérieux* ».

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

Mme Carole L. soutenait que la révocation automatique du sursis assortissant une première sanction en cas de nouvelle peine disciplinaire prononcée dans le délai d'épreuve était contraire au principe d'individualisation des peines garanti par l'article 8 de la Déclaration de 1789 qui, d'une part, proscrit les peines automatiques et les peines que le juge n'a pas la possibilité de moduler et, d'autre part, exige la motivation des peines.

Les griefs de la requérante étant dirigés exclusivement contre le caractère automatique de la révocation du sursis, le Conseil constitutionnel a considéré qu'il était saisi de la seconde phrase du dixième alinéa de l'article 53 de l'ordonnance du 19 septembre 1945 (paragr. 3).

A. – La jurisprudence constitutionnelle relative au principe d'individualisation des peines

* Aux termes de l'article 8 de la Déclaration de 1789, « *La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée* ».

Depuis sa décision n° 82-155 DC du 30 décembre 1982, le Conseil constitutionnel juge que l'article 8 de la Déclaration de 1789 s'applique non seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives mais également à « *toute sanction ayant le caractère d'une punition* »²⁶ même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle.

À plusieurs reprises, le Conseil constitutionnel a ainsi été amené à appliquer ces principes en matière de répression disciplinaire. Il a ainsi jugé que les peines disciplinaires prononcées par les juridictions de l'ordre des vétérinaires²⁷ ou de l'ordre des notaires²⁸ constituent des sanctions ayant le caractère de punition.

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* »²⁹ dans sa décision n° 2005-520 DC du 22 juillet 2005 sur la loi précisant le déroulement de l'audience d'homologation de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. Ce dernier s'impose dans le silence de la loi³⁰.

De ce principe d'individualisation des peines, le Conseil constitutionnel fait découler plusieurs exigences.

* En premier lieu, sur le fondement du principe d'individualisation des peines, le Conseil constitutionnel prohibe les peines automatiques³¹.

Ainsi, le Conseil affirme régulièrement que « *le principe d'individualisation des peines, qui découle de l'article 8 de la Déclaration de 1789, implique qu'une sanction pénale ne puisse être appliquée que si le juge l'a expressément prononcée,*

²⁶ Décision n° 82-155 DC du 30 décembre 1982, *Loi de finances rectificative pour 1982*, cons. 33.

²⁷ Décision n° 2011-199 QPC du 25 novembre 2011, *M. Michel G. (Discipline des vétérinaires)*, solution implicite.

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

²⁹ 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.

³⁰ Décision n° 2007-553 DC du 3 mars 2007, *Loi relative à la prévention de la délinquance*, cons. 28.

³¹ Jusqu'à la décision n° 2007-554 DC du 9 août 2007, *Loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs*, le Conseil sanctionnait le caractère automatique des sanctions sur le fondement des principes de nécessité et de proportionnalité. Voir en ce sens la décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999, *Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie*, cons. 40 ou la décision n° 2000-433 DC du 27 juillet 2000, *Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*, cons. 52.

en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce »³². Cette formulation de principe fixe ainsi deux critères pour que le principe d'individualisation soit respecté : la peine doit être prononcée par le juge et ce dernier doit pouvoir tenir compte, dans sa fixation, des circonstances propres à chaque espèce.

Il en résulte que deux types de peines peuvent se révéler contraires au principe d'individualisation : les peines obligatoires, qui sont celles que le juge est tenue de prononcer, et les peines accessoires, qui sont celles qui résultent de plein droit d'une condamnation et qui s'appliquent sans que le juge ait besoin de les prononcer.

En revanche, le Conseil précise que le principe d'individualisation des peines, d'une part, « *n'implique pas que la peine soit exclusivement déterminée en fonction de la personnalité de l'auteur de l'infraction* »³³ et, d'autre part, « *ne saurait faire obstacle à ce que le législateur fixe des règles assurant une répression effective des infractions* »³⁴.

À cet égard, dans sa décision n° 2010-6/7 QPC du 11 juin 2010, le Conseil constitutionnel a censuré l'article L. 7 du code électoral qui entraînait de plein droit l'application d'une peine d'interdiction d'être inscrit sur une liste électorale (et l'incapacité d'exercer une fonction publique élective) en cas de condamnation pour certaines infractions, en relevant que cette peine s'applique sans que le juge qui décide de ces mesures ait à la prononcer expressément, ni qu'il puisse en faire varier la durée. Le Conseil a considéré que la possibilité pour le juge de relever la personne condamnée de cette incapacité ne pouvait, à elle seule, assurer le respect des exigences qui découlent du principe d'individualisation des peines³⁵.

De même, pour l'interdiction identique frappant, à titre définitif, les notaires ayant fait l'objet d'une destitution disciplinaire, le Conseil a jugé, dans sa décision n° 2011-211 QPC du 27 janvier 2011, que « *l'interdiction d'inscription sur les listes électorales prévue par le troisième alinéa de la disposition contestée résulte automatiquement de la décision de destitution, sans que le juge ait à la prononcer ; que cette interdiction, qui revêt un caractère définitif, ne peut, au surplus, faire l'objet d'aucune mesure de relèvement ; que, par suite, le troisième alinéa de*

³² Cf. par exemple les décisions n° 2015-493 QPC du 16 octobre 2015, *M. Abdullah N. (Peine complémentaire obligatoire de fermeture de débit de boissons)*, cons. 5 et 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)*, paragr. 16.

³³ Décision n° 2007-554 DC du 9 août 2007, *Loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs*, cons. 13.

³⁴ Décisions n° 2007-554 DC du 9 août 2007, précitée cons. 13 ; n° 2011-162 QPC du 16 septembre 2011, *Société LOCAWATT (Minimum de peine applicable en matière d'amende forfaitaire)*, cons. 3, et n° 2010-40 QPC du 29 septembre 2010, *M. Thierry B. (Annulation du permis de conduire)*, cons. 3.

³⁵ Décision n° 2010-6/7 QPC du 11 juin 2010, *M. Stéphane A. et autres (Article L. 7 du code électoral)*, cons. 5.

l'article 4 de l'ordonnance du 28 juin 1945 méconnaît le principe d'individualisation des peines et doit être déclaré contraire à la Constitution »³⁶.

Dans la décision n° 2011-218 QPC du 3 février 2012, le Conseil a jugé, au sujet de la peine de perte de grade attachée de plein droit à diverses condamnations criminelles d'un militaire, sans que le juge qui les décide ait à la prononcer expressément, que « *même si le juge a la faculté, en prononçant la condamnation, d'exclure expressément sa mention au bulletin n° 2 du casier judiciaire, conformément aux dispositions de l'article 775-1 du code de procédure pénale, cette faculté ne saurait, à elle seule, assurer le respect des exigences qui découlent du principe d'individualisation des peines »³⁷.*

Le Conseil a censuré, pour les mêmes motifs, les dispositions de la loi relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales qui visaient à instituer une majoration automatique de 10 % sur les amendes douanières et les sanctions pécuniaires prononcées par l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution, l'autorité des marchés financiers, l'autorité de la concurrence et l'autorité de régulation des jeux en ligne : « *Considérant qu'il résulte des travaux préparatoires et des observations du Gouvernement que les majorations instituées par ces dispositions constituent des peines accessoires ; que ces peines sont appliquées automatiquement dès lors qu'est prononcée une peine d'amende ou une sanction pécuniaire prévue par ces dispositions sans que le juge ou l'autorité compétente ne les prononce en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce ; qu'elles méconnaissent les exigences constitutionnelles précitées »³⁸.*

À l'inverse, dans sa décision n° 2015-493 QPC du 16 octobre 2015, le Conseil constitutionnel 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 de débit de boissons, compte tenu du pouvoir de modulation de cette peine reconnue au juge (qui peut aller jusqu'à la dispense ou au relèvement ou de la peine).

Concernant des peines qui ne sont pas accessoires mais simplement obligatoires, saisi de dispositions qui prévoyaient que le juge était tenu de prononcer l'annulation du permis de conduire en cas de condamnation de son titulaire pour certains délits routiers commis en état de récidive légale, le Conseil constitutionnel a jugé « *que le*

³⁶ Décision n° 2011-211 QPC du 27 janvier 2012, M. Éric M. (*Discipline des notaires*), cons. 7.

³⁷ 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*), cons. 7.

³⁸ Décision n° 2014-696 DC du 7 août 2014, *Loi relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales*, cons. 28.

principe d'individualisation des peines qui découle de cet article implique que la peine d'annulation du permis de conduire ne puisse être appliquée que si le juge l'a expressément prononcée, en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce ; qu'il ne saurait toutefois faire obstacle à ce que le législateur fixe des règles assurant une répression effective des infractions ; / Considérant qu'en instituant une peine obligatoire directement liée à un comportement délictuel commis à l'occasion de la conduite d'un véhicule, l'article L. 234-13 du code de la route vise, aux fins de garantir la sécurité routière, à améliorer la prévention et renforcer la répression des atteintes à la sécurité des biens et des personnes provoquées par la conduite sous l'influence de l'alcool ; / Considérant que, si, conformément aux dispositions de l'article L. 234-13 du code de la route, le juge qui prononce une condamnation pour de telles infractions commises en état de récidive légale est tenu de prononcer l'annulation du permis de conduire avec interdiction de solliciter la délivrance d'un nouveau permis de conduire, il peut, outre la mise en œuvre des dispositions du code pénal relatives aux dispense et relevé des peines, fixer la durée de l'interdiction dans la limite du maximum de trois ans ; que, dans ces conditions, le juge n'est pas privé du pouvoir d'individualiser la peine »³⁹.

Dans sa décision n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017, le Conseil a validé les dispositions instituant une peine obligatoire d'inéligibilité prononcée en application du paragraphe I de l'article 131-26-2 du code pénal à l'encontre de toute personne coupable d'un crime ou d'un des délits énumérés à son paragraphe II, dès lors, d'une part, qu'en l'instaurant, « *le législateur a entendu renforcer l'exigence de probité et d'exemplarité des élus et la confiance des électeurs dans leurs représentants* », d'autre part, que cette peine doit être prononcée expressément par le juge, à charge pour lui d'en moduler la durée, et qu'il peut décider de ne pas la prononcer en considération des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur⁴⁰.

Il ressort de cet exposé jurisprudentiel que le Conseil constitutionnel censure systématiquement, au regard du principe d'individualisation des peines, des dispositions prévoyant des peines non prononcées expressément par le juge ou des peines qu'il ne peut en aucun cas moduler.

* En second lieu, le Conseil constitutionnel a jugé que des mesures d'exécution des peines pouvaient être soumises au principe d'individualisation.

³⁹ Décision n° 2010-40 QPC du 29 septembre 2010, *M. Thierry B. (Annulation du permis de conduire)*, cons. 3 à 5.

⁴⁰ Décision n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017, *Loi pour la confiance dans la vie politique*, paragr. 7 à 10. Dans cette décision, le Conseil constitutionnel a cependant émis une réserve d'interprétation visant à empêcher, au nom du principe de proportionnalité des peines, que la peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité n'entraîne de plein droit l'interdiction ou l'incapacité d'exercer une fonction publique pour tous les délits mentionnés au paragraphe II de l'article 131-26 du code pénal (paragr. 11).

À cet égard, dans sa décision n° 2018-742 QPC du 26 octobre 2018, le Conseil a validé les dispositions instituant une période de sûreté de plein droit, mesure ayant pour effet de priver, pendant un certain temps, la personne condamnée à une peine d'emprisonnement ou de réclusion criminelle, de la possibilité de bénéficier des modes d'aménagement des peines. Il était reproché à cette mesure de s'appliquer alors même que le juge ne la prononçait pas expressément.

En réponse à ce grief, le Conseil constitutionnel a jugé que « *Toutefois, en premier lieu, la période de sûreté ne constitue pas une peine s'ajoutant à la peine principale, mais une mesure d'exécution de cette dernière, laquelle est expressément prononcée par le juge. / En deuxième lieu, la période de sûreté ne s'applique de plein droit que si le juge a prononcé une peine privative de liberté, non assortie de sursis, supérieure ou égale à dix ans. Sa durée est alors calculée, en vertu du deuxième alinéa de l'article 132-23, en fonction du quantum de peine retenu par le juge. Ainsi, même lorsque la période de sûreté s'applique sans être expressément prononcée, elle présente un lien étroit avec la peine et l'appréciation par le juge des circonstances propres à l'espèce. / En dernier lieu, en application du deuxième alinéa de l'article 132-23 du code pénal, la juridiction de jugement peut, par décision spéciale, faire varier la durée de la période de sûreté dont la peine prononcée est assortie, en fonction des circonstances de l'espèce. En l'absence de décision spéciale, elle peut avertir la personne condamnée des modalités d'exécution de sa peine* »⁴¹.

Dans sa décision n° 2019-770 QPC, tout en rappelant ce qu'il avait jugé précédemment sur la période de sûreté, le Conseil constitutionnel a censuré, notamment sur le fondement du principe d'individualisation des peines, le fait que les jurés d'une cour d'assises ne soient pas informés des conséquences de la peine prononcée sur la période de sûreté et de la possibilité de la moduler. Le Conseil constitutionnel a, sur ce point, établi une distinction entre les magistrats professionnels et les jurés, aucune information spéciale des premiers n'étant en revanche requise. Il a ainsi jugé que, dès lors que la période de sûreté n'est pas expressément prononcée par la juridiction de jugement, les dispositions légales n'offraient pas suffisamment de garanties quant au fait que les jurés avaient bien individualisé la période de sûreté⁴².

C. – L'application à l'espèce

⁴¹ Décision n° 2018-742 QPC du 26 octobre 2018, *M. Husamettin M. (Période de sûreté de plein droit)*, paragr. 8 à 10.

⁴² Décision n° 2019-770 QPC du 29 mars 2019, *M. Chamsoudine C. (Lecture donnée aux jurés par le président de la cour d'assises avant le vote sur l'application de la peine)*, paragr. 8 à 10.

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a tout d'abord classiquement rappelé que les exigences découlant de l'article 8 de la Déclaration de 1789 s'appliquent à l'ensemble de la matière répressive. Puis, il a précisé, reprenant une formule déjà utilisée s'agissant d'une sanction pénale, que le principe d'individualisation des peines implique « *qu'une sanction disciplinaire ne puisse être appliquée que si le juge l'a expressément prononcée, en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce* » (paragr. 4).

Le Conseil constitutionnel s'est ensuite attaché à déterminer la nature du sursis.

À cet égard, il a relevé que le sursis « *constitue une mesure de suspension de l'exécution d'une peine. Cette mesure est subordonnée à l'absence, durant un délai d'épreuve, de la commission de nouvelles fautes* » et que « *Lorsqu'elle prononce une peine et qu'elle décide de l'assortir d'un sursis, la juridiction disciplinaire tient compte des circonstances propres à chaque espèce et de l'adéquation de la peine aux fautes commises* » (paragr. 6). En ce sens, le Conseil, comme il l'avait d'ailleurs déjà estimé⁴³, a considéré que le sursis constitue, en lui-même, un élément d'individualisation de la peine.

Poursuivant son examen de la nature du sursis, le Conseil constitutionnel a considéré que « *la révocation du sursis n'a pas pour objet de sanctionner de nouvelles fautes mais de tirer les conséquences de la méconnaissance des conditions auxquelles était subordonnée la suspension de l'exécution de la peine précédemment prononcée* » (même paragr.). Ainsi, à l'instar par exemple de la décision de révocation de crédits de réduction de peine⁴⁴, la révocation du sursis ne constitue ni une peine ni une sanction ayant le caractère d'une punition.

Enfin, le Conseil a confronté l'ensemble du dispositif du sursis à l'exécution d'une mesure de suspension au principe d'individualisation des peines.

Le Conseil constitutionnel a relevé, en premier lieu, que la révocation du sursis peut intervenir « *quelles que soient la nature et la gravité du manquement sanctionné et de la peine prononcée* » (paragr. 7). En effet, d'une part, les dispositions contestées permettent la révocation du sursis pour toute nouvelle peine disciplinaire, que celle-ci se situe en bas ou en haut de l'échelle des peines. D'autre part, conformément aux dispositions de l'article 179 du décret du 30 mars 2012⁴⁵, ces peines disciplinaires

⁴³ Décision n° 2007-554 DC du 9 août 2007, précitée, cons. 17.

⁴⁴ Décision n° 2014-408 QPC du 11 juillet 2014, M. Dominique S. (Retrait de crédit de réduction de peine en cas de mauvaise conduite du condamné en détention).

⁴⁵ Conformément à sa jurisprudence précitée, le Conseil constitutionnel considère que « *l'exigence d'une définition des manquements sanctionnés se trouve satisfaite, en matière disciplinaire, dès lors que les textes applicables font*

peuvent sanctionner toute contravention aux lois et règlements qui régissent l'activité de l'expertise comptable. Ce champ est particulièrement large puisqu'il recouvre toute infraction aux règles professionnelles, tout manquement à la probité, à l'honneur ou à la délicatesse, même se rapportant à des faits non liés à l'activité professionnelle. Le Conseil a relevé, de plus, que le délai d'épreuve est fixé, par principe, à une durée de cinq années. Ce délai, non modulable, rend d'autant plus difficile l'anticipation, par le juge qui prononce le sursis, des conséquences de sa révocation. Il en résultait que l'opération initiale d'individualisation de la peine avec sursis, faute de possibilités suffisantes d'anticipation ou de modulation *ab initio*, était imparfaite.

En second lieu, le Conseil a constaté que, « *en vertu des dispositions contestées, le prononcé d'une nouvelle peine disciplinaire entraîne la révocation automatique du sursis sans que la juridiction disciplinaire puisse alors s'y opposer ou en moduler les effets* » (paragr. 8). En d'autres termes, les dispositions contestées privent le second juge disciplinaire de toute possibilité de moduler les effets de sa décision sur la mesure de sursis, alors même que c'est la peine qu'il va prononcer qui entraîne la révocation de celui-ci. Ce faisant, ce second juge ne peut pallier les imperfections d'individualisation de la décision du premier juge.

De ces deux séries éléments, il résultait, non seulement, une large indétermination, au moment du prononcé du sursis, des conditions susceptibles d'entraîner sa révocation mais également une impossibilité, pour le second juge, dont la décision entraîne la révocation du sursis, d'en tempérer les effets.

De ces différents éléments, et compte tenu de la gravité de la peine de suspension temporaire et, par conséquent, des effets attachés à la révocation du sursis, le Conseil a déduit que les dispositions contestées méconnaissaient le principe d'individualisation des peines (paragr. 9).

Après avoir déclaré ces dispositions contraires à la Constitution, le Conseil constitutionnel a reporté au 1^{er} septembre 2020 la date de leur abrogation au motif qu'une abrogation immédiate aurait eu pour effet de supprimer toute possibilité de révocation du sursis assortissant une peine disciplinaire de suspension. Par ailleurs, afin de garantir l'effet utile de sa décision, le Conseil constitutionnel a jugé que, jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi ou au plus tard jusqu'au 1^{er} septembre 2020, le juge disciplinaire de l'ordre des experts-comptables « *peut décider que la*

référence aux obligations auxquelles les intéressés sont soumis en raison de l'activité qu'ils exercent, de la profession à laquelle ils appartiennent ou de l'institution dont ils relèvent » (décisions n° 2011-199 QPC et n° 2014-423 QPC précitées).

peine qu'il prononce n'entraîne pas la révocation du sursis antérieurement accordé ou n'entraîne que sa révocation partielle » (paragr. 12).