

Décision n° 2014-696 DC
du 7 août 2014

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

Le Conseil constitutionnel a été saisi, dans les conditions prévues à l'article 61, deuxième alinéa, de la Constitution, de la loi relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, le 18 juillet 2014, par MM. Christian JACOB, Damien ABAD, Élie ABOUD, Yves ALBARELLO, Mme Laurence ARRIBAGÉ, M. Olivier AUDIBERT-TROIN, Étienne BLANC, Xavier BRETON, Jérôme CHARTIER, Guillaume CHEVROLLIER, Alain CHRÉTIEN, Éric CIOTTI, Philippe COCHET, Jean-Louis COSTES, Mme Marie-Christine DALLOZ, MM. Lucien DEGAUCHY, Rémy DELATTE, Patrick DEVEDJIAN, Nicolas DHUICQ, Jean-Pierre DOOR, David DOUILLET, Mme Virginie DUBY-MULLER, M. Georges FENECH, Mme Marie-Louise FORT, MM. Yves FOULON, Marc FRANCINA, Hervé GAYMARD, Guy GEOFFROY, Daniel GIBBES, Franck GILARD, Georges GINESTA, Charles-Ange GINESY, Philippe GOSSELIN, Mmes Claude GREFF, Arlette GROSSKOST, MM. Michel HEINRICH, Patrick HETZEL, Denis JACQUAT, Jacques KOSSOWSKI, Mme Valérie LACROUTE, MM. Guillaume LARRIVÉ, Charles de LA VERPILLIÈRE, Marc LE FUR, Pierre LELLOUCHE, Pierre LEQUILLER, Philippe LE RAY, Mmes Geneviève LEVY, Véronique LOUWAGIE, MM. Gilles LURTON, Thierry MARIANI, Alain MARSAUD, Jean-Claude MATHIS, Philippe MEUNIER, Jean-Claude MIGNON, Yannick MOREAU, Pierre MOREL-A-L'HUISSIER, Mme Dominique NACHURY, MM. Edouard PHILIPPE, Jean-Frédéric POISSON, Frédéric REISS, Camille de ROCCA-SERRA, Mme Sophie ROHFRIETSCH, MM. Paul SALEN, François SCELLIER, Mme Claudine SCHMID, MM. Jean-Charles TAUGOURDEAU, Jean-Marie TETART, François VANNON, Patrice VERCHÈRE, Jean-Pierre VIGIER, Philippe VITEL et Michel VOISIN, députés.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code pénal ;

Vu le code de commerce ;

Vu le code des douanes ;

Vu le code monétaire et financier ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu le code de la santé publique ;

Vu la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 29 juillet 2014 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les députés requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales ; qu'ils mettent en cause la conformité à la Constitution de ses articles 19 et 22 ;

– SUR LES ARTICLES 19 ET 22 :

2. Considérant que le paragraphe I de l'article 19 de la loi insère notamment dans le code pénal un article 131-4-1 qui prévoit que l'auteur d'un délit puni d'une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à cinq ans peut être condamné à la peine de contrainte pénale lorsque sa personnalité et sa situation matérielle, familiale et sociale et les faits de l'espèce justifient « un accompagnement socio-éducatif individualisé et soutenu » ; que son paragraphe II étend la contrainte pénale à tous les délits à compter du 1^{er} janvier 2017 ;

3. Considérant que le deuxième alinéa de l'article 131-4-1 dispose : « 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 » ; que les troisième à septième alinéas de l'article 131-4-1 prévoient les mesures de contrôle auxquelles le condamné à la contrainte pénale est soumis de plein droit et les obligations et interdictions particulières auxquelles il peut être soumis par décision de la juridiction de jugement, si elle dispose d'éléments d'information suffisants sur la personnalité du condamné et sur sa situation matérielle, familiale et sociale ou, à défaut, par le juge de l'application des peines ; que ce juge peut également modifier, supprimer ou compléter les obligations et interdictions décidées par la juridiction de jugement ; qu'en outre, le condamné peut bénéficier des aides qui peuvent être accordées, en vue de leur reclassement social, aux personnes soumises au régime du sursis avec mise à l'épreuve ;

4. Considérant que l'article 131-4-1 prévoit également que, lorsqu'elle prononce la contrainte pénale, la juridiction de jugement fixe la durée maximale de l'emprisonnement encouru par le condamné en cas d'inobservation des obligations et interdictions auxquelles il est astreint ; que cet emprisonnement ne peut excéder deux ans ni le maximum de la peine d'emprisonnement encourue ; que le dernier alinéa de cet article dispose que la condamnation à la contrainte pénale est exécutoire par provision ;

5. Considérant que l'article 22 insère dans le code de procédure pénale les articles 713-42 à 713-48 relatifs à la contrainte pénale ; que les articles 713-42 à 713-44 fixent les modalités selon lesquelles, d'une part, le service pénitentiaire d'insertion et de probation évalue périodiquement la situation matérielle, familiale et sociale de la personne condamnée et, d'autre part, le juge de l'application des peines peut déterminer, modifier, supprimer ou compléter les obligations et interdictions auxquelles le condamné est soumis ou fixer les aides dont il bénéficie ; que l'article 713-45 permet au juge de l'application des peines, sur réquisitions conformes du procureur de la République, de mettre fin de façon anticipée à la contrainte pénale si le condamné a satisfait aux mesures, obligations et interdictions qui lui étaient imposées pendant au moins un an, que son reclassement paraît acquis et qu'aucun suivi ne paraît plus nécessaire ;

6. Considérant qu'aux termes de l'article 713-47 : « En cas d'inobservation par la personne condamnée des mesures de contrôle et

d'assistance, des obligations ou des interdictions mentionnées à l'article 131-4-1 du code pénal qui lui sont imposées, le juge de l'application des peines peut, d'office ou sur réquisitions du procureur de la République, selon les modalités prévues à l'article 712-8 du présent code, modifier ou compléter les obligations ou interdictions auxquelles le condamné est astreint. Le juge de l'application des peines peut également procéder à un rappel des mesures, obligations et interdictions auxquelles est astreinte la personne condamnée.

« Si la solution prévue au premier alinéa du présent article est insuffisante pour assurer l'effectivité de la peine, le juge 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 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 conformément aux dispositions de l'article 712-6 du présent code, 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 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.

« Lorsqu'il fait application du deuxième alinéa du présent article, le juge de l'application des peines peut, s'il l'estime nécessaire, ordonner l'incarcération provisoire du condamné en application des deux premiers alinéas de l'article 712-19. À défaut de tenue du débat contradictoire devant le président ou le juge par lui désigné dans un délai de quinze jours suivant l'incarcération du condamné, celui-ci est remis en liberté s'il n'est pas détenu pour une autre cause.

« Au cours de l'exécution de la contrainte pénale, le juge de l'application des peines peut faire application à plusieurs reprises du deuxième alinéa du présent article, dès lors que la durée totale des emprisonnements ordonnés ne dépasse pas celle fixée par la juridiction en application du dixième alinéa de l'article 131-4-1 du code pénal. Si la durée de l'emprisonnement ordonné est égale à cette durée ou, compte tenu le cas échéant des précédents emprisonnements ordonnés, atteint cette durée, la décision du président ou du juge par lui désigné met fin à la contrainte pénale » ;

7. Considérant que l'article 713-48 fixe les modalités selon lesquelles, si le condamné commet pendant la durée d'exécution de la contrainte pénale, un crime ou un délit suivi d'une condamnation à une peine privative de liberté sans sursis, la juridiction de jugement peut ordonner la mise à exécution de tout ou partie de l'emprisonnement prévu dans le cadre de la contrainte ;

8. Considérant que, selon les requérants, ces dispositions méconnaissent les principes de légalité, de proportionnalité et de nécessité des peines, le principe d'égalité devant la loi, le droit à une procédure juste et équitable devant une juridiction indépendante et impartiale et le principe de la séparation des autorités de poursuite et de jugement ;

. En ce qui concerne les griefs tirés de la violation du principe de légalité des peines :

9. Considérant que les requérants soutiennent que, par sa complexité, la peine de contrainte pénale, qui ne se distingue pas de la peine de sursis avec mise à l'épreuve et de la peine d'emprisonnement, soumet le justiciable à l'arbitraire du juge ; que le régime de la contrainte pénale emprunterait, par ailleurs, à des obligations qui peuvent être prononcées dans le cadre du suivi socio-judiciaire ou du sursis avec mise à l'épreuve ; que l'objet et les conditions du prononcé de cette peine ne seraient pas définis ; qu'il en résulterait une atteinte au principe de légalité des peines ;

10. Considérant que l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires... » ; qu'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 » ; qu'il en résulte que le législateur doit fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale et définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire ;

11. Considérant qu'il ressort des termes mêmes de l'article 19 de la loi déferée que la contrainte pénale constitue une peine correctionnelle encourue par l'auteur d'un délit puni d'une peine d'emprisonnement ; que la peine de contrainte pénale est constituée par l'obligation, pour le condamné, de se soumettre à des mesures de contrôle et d'assistance ainsi qu'à des obligations ou interdictions particulières pendant une durée fixée par la juridiction de jugement ; que, si l'effectivité de la peine ne peut être assurée par ces obligations et interdictions et en cas de méconnaissance de ces dernières, l'exécution de la peine de contrainte peut conduire à

l'emprisonnement du condamné pour une durée maximale fixée également par la juridiction de jugement ;

12. Considérant que, par les dispositions contestées, le législateur a déterminé les cas et conditions dans lesquels le tribunal correctionnel peut prononcer cette peine ; qu'il a fixé la durée maximale de la contrainte, la liste des mesures de contrôle auxquelles le condamné est soumis de plein droit et celle des obligations et interdictions particulières auxquelles il peut être soumis par la juridiction de jugement ou le juge de l'application des peines ; qu'il a fixé la durée maximale de l'emprisonnement qui peut être exécuté par le condamné ainsi que les conditions et les modalités selon lesquelles l'exécution de cet emprisonnement peut être ordonnée ; que ces dispositions ne sont ni ambiguës ni imprécises ; que, par suite, le grief tiré de la violation du principe de légalité des peines doit être écarté ;

. En ce qui concerne les griefs tirés de la violation des principes de nécessité et de proportionnalité des peines :

13. Considérant que, selon les requérants, l'objectif principal de réinsertion sociale poursuivi par la contrainte pénale serait contradictoire avec la nature essentiellement répressive de toute peine ; qu'en outre, la contrainte pénale serait manifestement disproportionnée aux faits qu'elle a vocation à réprimer en raison de sa finalité insuffisamment répressive et de son régime excessivement sévère ; qu'il en résulterait une atteinte aux principes de nécessité et de proportionnalité des peines ;

14. Considérant que l'article 61 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, mais lui donne seulement compétence pour se prononcer sur la conformité à la Constitution des lois déférées à son examen ; 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 ;

15. Considérant que la contrainte pénale pourra être prononcée pour tout délit puni d'une peine d'emprisonnement inférieure à cinq ans commis avant le 1^{er} janvier 2017 ; qu'elle pourra être prononcée pour tout délit puni d'une peine d'emprisonnement commis postérieurement à cette date ; que la durée maximale de la contrainte est fixée à cinq ans ; que le condamné peut être soumis aux obligations et interdictions prévues par l'article 132-45 du code de procédure pénale en matière de sursis avec mise à l'épreuve, à l'obligation d'effectuer un travail d'intérêt général dans les conditions prévues par l'article 131-8 du code pénal, ainsi qu'au régime de

l'injonction de soins dans les conditions prévues aux articles L. 3711-1 à L. 3711-5 du code de la santé publique ; que la durée maximale de l'emprisonnement encouru par le condamné en cas d'inobservation des obligations et interdictions auxquelles il est astreint ne peut excéder deux ans ou, si elle est inférieure, la durée de la peine d'emprisonnement encourue ; que ni l'existence d'une telle peine ni la circonstance que les obligations et interdictions ordonnées dans le cadre de cette peine sont destinées à prévenir la récidive en favorisant l'insertion ou la réinsertion du condamné au sein de la société ne méconnaissent les principes de nécessité et de proportionnalité des peines ;

. En ce qui concerne les griefs tirés de la violation du principe d'égalité :

16. Considérant que, selon les requérants, la limitation à deux ans de l'emprisonnement qui peut être mis à exécution dans le cadre de la contrainte pénale a pour effet d'instaurer un quantum maximum de peine différent pour une même infraction ; qu'il en résulterait une atteinte au principe d'égalité devant la loi ; que l'exécution provisoire dont la contrainte pénale serait assortie de plein droit, par dérogation à la règle qui prévaut pour toutes les autres peines, méconnaîtrait également ce principe ;

17. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi : « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » ; que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ; que si, en règle générale, ce principe impose de traiter de la même façon des personnes qui se trouvent dans la même situation, il n'en résulte pas pour autant qu'il oblige à traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes ;

18. Considérant que, d'une part, la faculté laissée au juge de prononcer une peine qui peut comporter un emprisonnement dont la durée maximale est inférieure au maximum de la peine encourue pour les faits réprimés ne méconnaît pas le principe d'égalité devant la loi ; que, d'autre part, l'exécution provisoire de la peine de contrainte pénale, applicable à toute condamnation à cette peine, ne porte aucune atteinte au principe d'égalité devant la loi ; que, par suite, le grief tiré de la violation du principe d'égalité doit être écarté ;

. En ce qui concerne les griefs tirés de la violation du principe d'impartialité des juridictions :

19. Considérant que, selon les requérants, compte tenu de la multiplicité des attributions du juge de l'application des peines qui peut définir les obligations auxquelles le condamné à la peine de contrainte pénale est soumis, qui en assure le suivi, le contrôle et les adaptations, qui saisit le président du tribunal aux fins de prononcer l'emprisonnement en cas de non-respect de la mesure de contrainte et qui peut placer le condamné en détention provisoire à cette occasion, les dispositions contestées méconnaissent le principe de séparation des autorités de poursuite et de jugement et le principe d'impartialité des juridictions ;

20. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ; que le principe d'impartialité est indissociable de l'exercice de fonctions juridictionnelles ;

21. Considérant qu'en vertu des dispositions contestées, la peine de contrainte pénale est prononcée par la juridiction de jugement contre l'auteur du délit ; que cette juridiction fixe la durée de la contrainte pénale et le montant maximum de l'emprisonnement encouru par le condamné en cas d'inobservation des obligations et interdictions auxquelles il est astreint ; que, si elle dispose d'informations suffisantes sur la personnalité du condamné et sur sa situation matérielle, familiale et sociale, elle définit également les obligations et interdictions particulières auxquelles il est soumis ;

22. Considérant que, lorsque ces obligations et interdictions n'ont pas été fixées par la juridiction de jugement, il incombe au juge de l'application des peines de le faire au vu du rapport établi par le service pénitentiaire d'insertion et de probation ; que ce juge peut également modifier, supprimer ou compléter ces obligations et interdictions, notamment au regard de l'évolution du condamné au cours de l'exécution de la contrainte ; qu'en cas d'inobservation des mesures de contrôle et d'assistance ou de ces obligations et interdictions, et si ces dernières sont insuffisantes pour assurer l'effectivité de la peine, le juge de l'application des peines saisit, d'office ou à la demande du procureur de la République, le président du tribunal de grande instance ou son délégué afin que l'emprisonnement soit mis à exécution en tout ou partie dans la limite de la durée fixée par la juridiction de jugement ; que le juge de l'application des peines peut, s'il l'estime nécessaire, ordonner l'incarcération provisoire du condamné jusqu'au débat contradictoire devant le président du tribunal ou

son délégué ; que, si ce débat n'intervient pas dans un délai de quinze jours, le condamné est remis en liberté s'il n'est pas détenu pour une autre cause ;

23. Considérant que la définition des compétences respectives de la juridiction de jugement, du juge de l'application des peines et du président du tribunal ou son délégué ne méconnaît ni le principe d'impartialité des juridictions ni le principe de séparation des autorités de poursuite et de jugement qui en résulte ; que les griefs tirés de la violation des exigences qui résultent de l'article 16 de la Déclaration de 1789 doivent être écartés ;

24. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les articles 19 et 22 de la loi déferée, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, doivent être déclarés conformes à la Constitution ;

– SUR L'ARTICLE 49 :

25. Considérant que l'article 49 instaure une majoration de 10 % des amendes pénales, des amendes douanières et de certaines amendes prononcées par des autorités administratives ; que son paragraphe I insère dans le code de procédure pénale un article 707-6 aux termes duquel : « Les amendes prononcées en matière contraventionnelle, correctionnelle et criminelle, à l'exception des amendes forfaitaires, sont affectées d'une majoration de 10 % perçue lors de leur recouvrement.

« Cette majoration est destinée à financer l'aide aux victimes.

« Cette majoration n'est pas applicable lorsque les amendes sont majorées en application des articles L. 211-27 et L. 421-8 du code des assurances.

« Le montant de l'amende majorée bénéficie, s'il y a lieu, de la diminution prévue à l'article 707-3 du présent code en cas de paiement volontaire » ;

26. Considérant que le paragraphe II de cet article 49 insère dans le code des douanes un article 409-1 pour rendre l'article 707-6 du code de procédure pénale applicable aux amendes douanières ; que les paragraphes III, IV et V modifient le code monétaire et financier, le code de commerce et la loi du 12 mai 2010 susvisée afin d'instituer une majoration identique de 10 % sur 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 ;

27. Considérant qu'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 » ; que le principe d'individualisation des peines qui découle de cet article implique que la peine d'amende ne puisse être appliquée que si le juge ou l'autorité compétente l'a expressément prononcée, en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce ;

28. 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 ; que, par suite, l'article 49 doit être déclaré contraire à la Constitution ; qu'il en va de même, par voie de conséquence, des mots : « et 49 » figurant au paragraphe II de l'article 54, des mots : « les I à IV de l'article 49 » figurant au paragraphe I de l'article 55 et du paragraphe VII de l'article 55, qui sont relatifs à l'application de l'article 49 ;

29. Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever d'office aucune autre question de constitutionnalité,

D É C I D E :

Article 1^{er}.– Les articles 19 et 22 de la loi relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales sont conformes à la Constitution.

Article 2.– Sont contraires à la Constitution les dispositions suivantes de la même loi :

- l'article 49 ;
- les mots : « et 49 » figurant au paragraphe II de l'article 54 ;
- les mots « les I à IV de l'article 49 » figurant au paragraphe I de l'article 55 ;
- le paragraphe VII de l'article 55.

Article 3.– La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 7 août 2014, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, M. Jacques BARROT, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Guy CANIVET, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC et Hubert HAENEL.