

**Décision n° 2011-211 QPC du 27 janvier 2012**

*M. Éric M.*

*(Discipline des notaires)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 27 octobre 2011 par la Cour de cassation (première chambre civile, arrêt n° 1112 du 27 octobre 2011) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Éric M., relative à l'article 4 de l'ordonnance n° 45-1418 du 28 juin 1945 relative à la discipline des notaires et de certains officiers ministériels.

Par sa décision n° 2011-211 QPC du 27 janvier 2012, le Conseil constitutionnel a déclaré les premier et deuxième alinéas de la disposition contestée conformes à la Constitution. En revanche, il a jugé inconstitutionnel le troisième alinéa de cette disposition prévoyant une sanction d'interdiction définitive d'inscription sur les listes électorales.

**I. – Disposition contestée et grief**

L'article 4 de l'ordonnance du 28 juin 1945 prévoit des sanctions complémentaires et accessoires aux peines disciplinaires principales applicables aux notaires et autres officiers ministériels.

**A. – Contexte**

L'ordonnance du 28 juin 1945 est, selon son article 1<sup>er</sup>, applicable aux notaires, avoués, huissiers et commissaires-priseurs et dispose, dans son article 2, que « *toute contravention aux lois et règlements, toute infraction aux règles professionnelles, tout fait contraire à la probité, à l'honneur ou à la délicatesse commis par un officier public ou ministériel, même se rapportant à des faits extraprofessionnels, donne lieu à sanction disciplinaire* ».

L'ordonnance énumère, dans son article 3, les sanctions disciplinaires pouvant être prononcées, à titre principal, soit par une chambre de discipline, soit par un tribunal de grande instance (TGI). Précisément, la première peut prononcer les peines de rappel à l'ordre, de censure (simple ou devant la chambre assemblée) tandis que le second peut, en outre, défendre au professionnel de récidiver,

l'interdire temporairement d'activité ou, pour les manquements les plus graves, le destituer.

À ces peines principales, l'article 4 de l'ordonnance du 28 juin 1945 ajoute des sanctions complémentaires et accessoires.

Ainsi, d'une part, les peines principales de rappel à l'ordre, de censure (simple ou devant la chambre assemblée) et de défense de récidiver peuvent être accompagnées d'une sanction complémentaire d'inéligibilité temporaire, de dix ans au plus, aux chambres, organismes et conseils professionnels. Il s'agit d'une sanction dite « complémentaire », puisque, pour s'appliquer, elle doit être prononcée par la chambre de discipline ou le tribunal<sup>1</sup>. C'est une sanction complémentaire facultative car ces juges disciplinaires ne sont pas, aux termes de l'article examiné, obligés de la prononcer.

D'autre part, l'interdiction temporaire et la destitution entraînent, à titre accessoire, une inéligibilité définitive aux chambres, organismes et conseils professionnels. De surcroît, la destitution implique une interdiction définitive d'inscription sur les listes électorales dressées pour l'exercice des droits civiques.

Puisque l'inéligibilité au sein des organes représentatifs de la profession résulte de plein droit du prononcé d'une peine principale d'interdiction temporaire ou de destitution et la privation des droits civiques d'une décision de destitution, il s'agit de sanctions accessoires. En effet, ces sanctions accessoires se caractérisent par leur automaticité<sup>2</sup> et partant, leur application à défaut de prononcé par le juge.

Précisons que l'ordonnance du 28 juin 1945, prise par le Gouvernement provisoire de la République française a, de ce fait, le caractère d'une disposition législative<sup>3</sup>. Elle n'a été modifiée de façon terminologique que par l'article 3 de la loi n° 73-546 du 25 juin 1973 relative à la discipline et au statut des notaires et de certains officiers ministériels et n'avait jamais été soumise au Conseil constitutionnel.

---

<sup>1</sup> Pour une définition classique de la peine complémentaire, v. R. Merle et A. Vitu, *Traité de droit criminel*, T. I, *Droit pénal général*, Cujas 7<sup>e</sup> éd.1997, p.834, n°662.

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> Conseil d'État, 22 février 1946, *Botton*, p. 58 ; Sirey, 1946. 3.56.

## **B. – Grief**

Dans son mémoire de QPC, le requérant contestait le caractère « *automatique* » des sanctions prévues par l'article 4 de l'ordonnance du 28 juin 1945.

Par conséquent, le requérant ne contestait pas la sanction d'inéligibilité temporaire, pendant dix ans au plus, aux chambres, organismes et conseils professionnels, laquelle peut être prononcée, par une chambre de discipline ou un TGI, en complément des peines principales de rappel à l'ordre, de censure (simple ou devant la chambre assemblée) et de défense de récidiver. En effet, cette sanction, visée au premier alinéa de l'article 4 de l'ordonnance du 28 juin 1945, n'est aucunement automatique ; elle doit, pour s'appliquer, être prononcée par l'organe de sanction. En cela, cette sanction est complémentaire et n'était donc pas touchée par le grief d'automaticité soulevé par les requérants.

Aussi la QPC ne portait-elle que sur les deuxième et troisième alinéas de l'article 4 de l'ordonnance du 28 juin 1945. En d'autres termes, elle visait, d'une part, la sanction d'inéligibilité définitive aux chambres, organismes et conseils et, d'autre part, celle d'interdiction d'inscription sur les listes électorales ; la première de ces sanctions découlant automatiquement d'une décision de destitution ou d'interdiction temporaire et, la seconde, d'une décision de destitution.

Précisément, suivant le mémoire du requérant, ces deux alinéas de l'article 4 de l'ordonnance de 1945 porteraient atteinte aux principes de nécessité et de proportionnalité des peines tels que garantis par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Cet article dispose que « *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* », ce qui implique un principe de prohibition des peines accessoires.

## **II. – Les peines accessoires et les peines complémentaires obligatoires**

Avant d'envisager la prohibition constitutionnelle des peines accessoires au titre de l'article 8 de la Déclaration de 1789, il faut rappeler son interdiction légale au sein du code pénal.

## A. – L'illégalité des peines accessoires

Si l'ordonnance du 28 juin 1945 ne concerne pas le droit pénal *stricto sensu*, mais bien le droit disciplinaire, il convient néanmoins de relever que les peines accessoires font, au sein du code pénal, l'objet d'une prohibition légale.

Le code pénal, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 1994, avait entendu supprimer les peines accessoires, qui résultent automatiquement de la condamnation, et ne conserver que les peines principales et complémentaires, qui doivent être expressément prononcées par le juge.

Aussi, l'article 132-17 du code pénal dispose : « *Aucune peine ne peut être appliquée si la juridiction ne l'a expressément prononcée.* »

« *La juridiction peut ne prononcer que l'une des peines encourues pour l'infraction dont elle est saisie.* »

L'article 132-21 du même code précise que « *l'interdiction de tout ou partie des droits civiques, civils et de famille mentionnés à l'article 131-26 ne peut, nonobstant toute disposition contraire, résulter de plein droit d'une condamnation pénale* ».

Ces dispositions ont pour objet de rompre avec l'« automaticité » de la sanction, c'est-à-dire avec l'application par le seul effet du prononcé d'une condamnation pénale d'une des peines d'interdiction des droits civiques, civils et de famille prévues à l'article 131-26 du même code.

Or, l'article 4 de l'ordonnance du 28 juin 1945, comme on l'a déjà noté, prévoit notamment une privation automatique, en cas de destitution, des droits civiques du condamné. Dès lors, cet article semblait directement contrevenir à l'intention du législateur pénal de 1992.

Pour autant, d'une part, la disposition contestée n'appartient pas au droit pénal *stricto sensu* et, d'autre part, l'article 132-17 du code pénal n'a qu'une valeur législative. Aussi, une loi peut-elle, dans ces conditions, prévoir une exception au principe d'interdiction des peines accessoires.

Partant, si la prohibition générale, dans le code pénal, des peines accessoires méritait d'être rappelée afin de préciser le contexte entourant l'article attaqué, elle ne pouvait, en elle-même, influencer directement sur la solution du Conseil.

L'examen de la question nécessitait, en effet, d'envisager la prohibition des peines accessoires d'un point de vue constitutionnel.

## **B. – L'inconstitutionnalité des peines accessoires**

Du l'article 8 de la Déclaration de 1789, le Conseil constitutionnel a déduit qu'une peine, pour être conforme aux exigences constitutionnelles, ne peut être « *appliquée que si le juge l'a expressément prononcée, en tenant compte des circonstances propres à l'espèce* »<sup>4</sup>, toute peine accessoire devant alors être considérée comme inconstitutionnelle, du fait de son automaticité et du défaut consécutif d'appréciation juridictionnelle quant à sa nécessité.

Les peines accessoires, ainsi contraires au principe d'individualisation des peines découlant de l'article 8, doivent cependant être distinguées des peines complémentaires obligatoires. En effet, si les peines accessoires n'ont pas besoin d'être prononcées par un juge pour s'appliquer, les peines complémentaires obligatoires doivent, quant à elles, avoir été prononcées expressément par le juge.

En effet, le Conseil a, dans deux décisions du 29 septembre 2010, déclaré certaines peines complémentaires obligatoires conformes aux exigences de l'article 8 de la Déclaration de 1789<sup>5</sup>. Précisément, dans ces décisions, le Conseil a considéré que les peines complémentaires d'annulation du permis de conduire, prévue par l'article L. 234-13 du code de la route, ou de publication des jugements de condamnation, prévue par l'article L. 121-4 du code de la consommation, bien que devant être prononcées par le juge, n'en étaient pas pour autant contraires aux principes de nécessité et d'individualisation des peines.

*A contrario*, le Conseil a, en vertu de ce même article 8, déclaré inconstitutionnelle une autre peine complémentaire obligatoire : la publication et l'affichage du jugement de condamnation pour fraude fiscale de l'article 1741 du code général des impôts<sup>6</sup>. Ayant constaté que le juge, tenu de prononcer cette peine, ne disposait que d'un pouvoir d'individualisation réduit (celui-ci ne pouvait faire varier les modalités comme la durée de l'affichage), le Conseil l'a

---

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

<sup>5</sup> Décisions n° 2010-40 QPC et 2010-41 QPC du 29 septembre 2010, préc.

<sup>6</sup> Décision n° 2010-72/75/82 QPC du 10 décembre 2010, préc.

jugé contraire aux principes d'individualisation et de nécessité des peines résultant de l'article 8 de la Déclaration de 1789.

En résumé, s'agissant des peines complémentaires obligatoires, la jurisprudence du Conseil constitutionnel se fonde sur un faisceau d'indices pour apprécier si la restriction apportée au pouvoir du juge de moduler la peine en fonction des circonstances méconnaît ou non les exigences de l'article 8 de la Déclaration de 1789. Outre le caractère plus ou moins rigide de la restriction du pouvoir de modulation du juge, le Conseil constitutionnel prend en compte la gravité des faits, la sévérité de la sanction, l'existence ou non d'un lien entre la nature des faits réprimés et la nature de la sanction et, enfin, l'intérêt de la mesure au regard de l'objectif de bonne administration de la justice.

### **III. – Examen de constitutionnalité**

En l'espèce, les sanctions prévues par les deuxième et troisième alinéas de l'article 4 de l'ordonnance du 28 juin 1945 sont des mesures accessoires au prononcé d'une condamnation, puisqu'elles n'ont pas besoin, pour s'appliquer, d'être prononcées par le juge disciplinaire.

Par conséquent, l'examen de la QPC supposait de résoudre, au préalable, la question suivante : les sanctions dont l'automaticité est dénoncée par le requérant forment-elles des « *peines* » relevant, en cela, du champ d'application de l'article 8 de la Déclaration ? En effet, l'article 8 de la Déclaration de 1789 ne vise que les « *peines* », c'est à dire, selon la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel les « *sanctions ayant le caractère d'une punition* ».

Le Conseil a procédé à un examen distinct des deux alinéas contestés.

#### **A. – La sanction d'inéligibilité définitive aux chambres, organismes et conseils professionnels**

Le deuxième alinéa de l'article 4 de l'ordonnance du 28 juin 1945 prévoit une sanction automatique d'inéligibilité définitive aux chambres, organismes et conseils en cas d'interdiction professionnelle temporaire ou de destitution.

Une telle sanction a une finalité professionnelle et disciplinaire. Elle vise à assainir la composition des organes représentatifs de ladite profession. À cet égard, il faut rappeler que, suivant une lecture combinée des articles 2, 3 et 4 de l'ordonnance, elle découle automatiquement de la constatation d'une contravention aux lois et règlements, d'une infraction aux règles

professionnelles ou de tout fait contraire à la probité, à l'honneur ou à la délicatesse.

En outre, comme le notait l'avocat général près la Cour de cassation<sup>7</sup>, l'inéligibilité définitive aux chambres, organismes et conseils est le prolongement logique d'une peine de destitution. La perte définitive du titre d'officier public ou ministériel implique nécessairement l'impossibilité de siéger dans les organes représentatifs de ces officiers.

S'agissant de l'inéligibilité définitive découlant d'une interdiction temporaire d'exercice de l'activité et non d'une destitution, le raisonnement précédent ne vaut pas ; l'interdit temporaire ayant, en principe, vocation à retrouver sa fonction. Cela étant, dans ce cas, il s'agit d'empêcher qu'une personne condamnée à une lourde peine disciplinaire, l'interdiction temporaire, puisse, une fois l'interdiction passée, siéger dans les organes représentatifs d'une profession réglementée. La légitimité de ces organes repose, en effet, notamment sur la moralité et l'intégrité de ceux qui les composent.

Quelle que soit d'ailleurs la peine principale prononcée (interdiction temporaire ou destitution), la sanction automatique d'inéligibilité définitive aux chambres, organismes et conseils ne pouvait, au regard de la jurisprudence du Conseil, être considérée comme ayant le caractère d'une punition.

C'est ce qui résulte de la décision rendue par le Conseil, le 1<sup>er</sup> avril 2011, relative à certaines sanctions automatiques prévues par le code de commerce<sup>8</sup>. Le Conseil avait alors à examiner la constitutionnalité des sanctions d'exclusion du corps électoral des juges de tribunaux de commerce et de déchéance du mandat de juge consulaire attachées automatiquement à une condamnation pénale « *pour des agissements contraires à l'honneur, à la probité ou aux bonnes mœurs* »<sup>9</sup>.

Dans cette décision, le Conseil avait jugé que ces sanctions « *ont pour objet d'assurer que les professionnels appelés à exercer les fonctions de juge au tribunal de commerce ou à élire ces juges présentent les garanties d'intégrité et de moralité indispensables à l'exercice de fonctions juridictionnelles* »<sup>10</sup>. Aussi en avait-il déduit que ces sanctions ne revêtent pas le caractère d'une punition, celles-ci visant moins à réprimer un comportement qu'à assainir la composition des tribunaux de commerce et, par là même, la profession commerciale<sup>11</sup>. Le

---

<sup>7</sup> Avis de l'avocat général près la Cour de cassation sur la présente QPC, p. 4.

<sup>8</sup> Décision n° 2011-114 QPC du 1<sup>er</sup> avril 2011, *M. Didier P. (Déchéance de plein droit des juges consulaires)*.

<sup>9</sup> Article L. 723-2 du code de commerce.

<sup>10</sup> Décision n° 2011-114 QPC du 1<sup>er</sup> avril 2011, préc., cons. 5.

<sup>11</sup> V. sur ce point, la note sur la QPC n° 2011-114, p. 6-7.

Conseil avait, dès lors, refusé d'examiner les dispositions en cause au regard de l'article 8 de la Déclaration de 1789.

S'agissant de la sanction d'inéligibilité définitive aux chambres, organismes et conseils résultant du deuxième alinéa de l'article 4 de l'ordonnance du 28 juin 1945, le Conseil constitutionnel a logiquement retenu la même analyse. En effet, l'objectif n'est pas ici de punir l'auteur d'une infraction mais bien de veiller à ce qu'il ne puisse plus, en siégeant dans les organes représentatifs, influencer sur les décisions de son ancien corps professionnel. Il s'agit d'une mesure de sûreté d'ordre professionnel<sup>12</sup>, ce qui rendait inopérant, à son encontre, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 8 de la Déclaration de 1789.

## **B. – L'interdiction d'inscription sur les listes électorales**

Une position analogue ne pouvait toutefois être adoptée par le Conseil s'agissant de la seconde sanction automatique prévue par la disposition objet de la QPC : l'interdiction d'inscription sur les listes électorales.

Le troisième alinéa de l'article 4 de l'ordonnance du 28 juin 1945 prévoit une sanction automatique d'interdiction d'inscription sur les listes électorales en cas de destitution.

Cette privation des droits civiques est, à première vue, assez éloignée de la peine principale de destitution<sup>13</sup>. En effet, une telle privation ne paraît pas, comme la sanction précédemment étudiée d'inéligibilité aux chambres et organismes professionnels, être en lien direct avec la discipline professionnelle. Elle est plus générale et s'apparente, en cela, à une sanction moins disciplinaire que punitive.

À cet égard, il convient de rappeler que le Conseil avait, dans une décision du 11 juin 2010, considéré que l'interdiction d'inscription sur une liste électorale imposée par l'article L. 7 du code électoral constituait une peine, dont l'application devait alors respecter le principe d'individualisation des peines découlant de l'article 8 de la Déclaration de 1789<sup>14</sup>.

Si l'article L. 7 du code électoral prévoyait une telle interdiction en cas de condamnation pénale, la solution dégagée à l'occasion de son examen n'en est pas moins transposable à la présente QPC applicable à une condamnation disciplinaire. Bien qu'intervenant dans le domaine disciplinaire, la privation de

---

<sup>12</sup> Suivant une distinction classique, la mesure de sûreté s'oppose justement à la peine en ce qu'elle vise moins le passé du délinquant (sa faute) que son avenir (sa récidive potentielle). Sur cette distinction entre peine et mesure de sûreté, v. R. Merle et A. Vitu, *Traité de droit criminel, T. I, Droit pénal général*, préc., p. 824 et s.

<sup>13</sup> V. en ce sens, avis de l'avocat général près la Cour de cassation sur la présente QPC, préc., p. 4.

<sup>14</sup> Décision n° 2010-6/7 QPC du 11 juin 2010, préc., cons. 5.



droits civiques prévue par le troisième alinéa de l'article 4 de l'ordonnance du 28 juin 1945 ne se rattache pas à la déontologie professionnelle. L'interdiction faite au notaire ou à l'huissier de s'inscrire sur les listes électorales et, par là même, de voter, d'exercer une fonction publique élective ou encore de siéger dans les jurys de cour d'assises, ne peut être assimilée à une interdiction professionnelle : elle touche l'individu non en sa qualité de professionnel mais bien en celle de citoyen.

Par conséquent, l'interdiction d'inscription sur les listes électorales, bien que prononcée dans le cadre d'une procédure disciplinaire, revêt le caractère d'une punition, soumise aux exigences de l'article 8 de la Déclaration de 1789.

En raison de leur automaticité, le Conseil avait ainsi censuré la sanction d'incapacité d'exercer une fonction publique élective résultant de la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985<sup>15</sup> et celle, évoquée ci-dessus, d'inscription sur les listes électorales prévue par l'article L. 7 du code électoral<sup>16</sup>.

Au vu de ces éléments, le Conseil a alors déclaré contraire au principe d'individualisation des peines le troisième alinéa de l'article 4 de l'ordonnance du 28 juin 1945, en ce qu'il prévoit une peine d'interdiction d'inscription sur les listes électorales s'appliquant automatiquement, sans que le TGI condamnant à la destitution n'ait à la prononcer.

Cette solution s'impose d'autant plus ici que, comme l'a relevé l'avocat général près la Cour de cassation dans son avis<sup>17</sup>, la privation des droits civiques prévue par la disposition censurée obéit à un régime particulièrement sévère.

D'une part, elle est définitive puisque le texte n'envisage aucune limitation dans le temps de ses effets. Or, à titre de comparaison, il faut rappeler qu'en droit pénal, une telle interdiction des droits civiques ne peut, aux termes de l'article 131-26 du code pénal, excéder une durée de dix ans en cas de condamnation pour crime et une durée de cinq ans en cas de condamnation pour délit.

D'autre part, l'interdiction de droits civiques ne peut faire l'objet d'aucune mesure de relèvement par le juge disciplinaire. En effet, la faculté de relèvement ouverte par le deuxième alinéa de l'article 132-21 du code pénal ne concerne que les personnes frappées d'une interdiction résultant de plein droit d'une

---

<sup>15</sup> Décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999, *Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie*, préc., cons. 41 et 42.

<sup>16</sup> Décision n° 2010-6/7 QPC du 11 juin 2010 précitée, cons. 4 et 5.

<sup>17</sup> Avis de l'avocat général près la Cour de cassation sur la présente QPC, préc., p. 5.

condamnation pénale et non l'individu interdit d'inscription sur les listes électorales en raison d'une condamnation disciplinaire<sup>18</sup>. Sa privation de droits civiques, en plus d'être définitive, ne peut faire l'objet d'une mesure de relèvement.

L'interdiction résultant d'une décision disciplinaire de destitution suit un régime bien plus sévère que celle procédant d'une condamnation pénale, ce qui conforte la déclaration d'inconstitutionnalité, en raison de son automaticité, de la peine privative de droits civiques prévue par la disposition contestée.

En définitive, le Conseil a donc, d'une part, jugé inopérant le grief tiré de l'article 8 de la Déclaration de 1789 relatif à la sanction d'inéligibilité définitive aux chambres, organismes et conseils prévue au deuxième alinéa de l'article 4 de l'ordonnance du 28 juin 1945.

D'autre part, il a déclaré inconstitutionnelle la sanction d'interdiction d'inscription sur les listes électorales visée par le troisième et dernier alinéa de l'article 4 de l'ordonnance du 28 juin 1945, comme étant contraire au principe d'individualisation des peines résultant de l'article 8 de la Déclaration de 1789.

Comme il en a jugé s'agissant de l'article L. 7 du code électoral<sup>19</sup>, le Conseil a également précisé qu'à compter de la présente décision, tous les condamnés à la destitution ayant été radiés des listes électorales sur le fondement de l'alinéa déclaré inconstitutionnel peuvent demander leur réinscription sur ces listes.

Ce faisant, le Conseil a fait application de la règle selon laquelle, en principe, la déclaration d'inconstitutionnalité doit bénéficier à l'auteur de la question prioritaire de constitutionnalité et la disposition déclarée contraire à la Constitution ne peut être appliquée.

---

<sup>18</sup> V. en ce sens, Cass. crim., 4 janvier 1990, n° 89-84199, Bull.crim. n° 3. Dans cette décision, la chambre criminelle considère que la faculté de relèvement d'une interdiction, déchéance ou incapacité n'appartient pas à la personne condamnée disciplinairement (en l'occurrence, il s'agissait précisément d'un notaire destitué).

<sup>19</sup> Décision n° 2010-6/7 QPC préc., cons. 6.