

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)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 14 mai par le Conseil d'État (décision n° 375765 du 14 mai 2014) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Dominique S., portant sur les troisième, quatrième et sixième alinéas de l'article 721 du code de procédure pénale (CPP).

Dans sa décision n° 2014-408 QPC du 11 juillet 2014, le Conseil constitutionnel a déclaré la première phrase du troisième alinéa de l'article 721 du CPP et le sixième alinéa de cet article conformes à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique

1. – Le crédit de réduction de peine (CRP)

a) Dispositions législatives

La réduction de peine est une mesure « *qui dispense le condamné de l'exécution d'une partie de sa peine privative de liberté, soit à raison de son absence de mauvaise conduite, soit à raison de ses efforts de réinsertion* »¹.

Conçues comme permettant de récompenser la bonne conduite des détenus, les réductions de peine ont été instituées par l'article 45 de la loi n° 72-1226 du 29 décembre 1972 simplifiant et complétant certaines dispositions relatives à la procédure pénale, aux peines et à leur exécution. Prévue par l'article 721 du CPP, la réduction de peine bénéficiait aux condamnés ayant « *donné des preuves suffisantes de bonne conduite* »². Cette réduction était « *accordée par le juge de l'application des peines après avis de la commission de l'application des peines, sans qu'elle puisse excéder trois mois par année d'incarcération et sept jours par mois pour une durée d'incarcération moindre* »³.

¹ Martine Herzog-Evans, « Droit de l'exécution des peines », *Dalloz*, 2012.

² Alinéa 1^{er} de l'ancien art. 721 du CPP.

³ Alinéa 2 de l'ancien art. 721 du CPP.

Parallèlement à cette « réduction de peine ordinaire », l'article 38 de la loi n° 75-624 du 11 juillet 1975 modifiant et complétant certaines dispositions de droit pénal a institué des réductions de peine supplémentaires qui étaient accordées après un an de détention aux condamnés qui manifestaient « *des efforts sérieux de réadaptation sociale, notamment en passant avec succès un examen scolaire, universitaire ou professionnel traduisant l'acquisition de connaissances nouvelles, en justifiant de progrès réels dans le cadre d'un enseignement ou d'une formation ou en s'efforçant d'indemniser leurs victimes* »⁴. Cette réduction, accordée par le juge de l'application des peines (JAP) après avis de la commission de l'application des peines, ne pouvait « *excéder, si le condamné (était) en état de récidive légale, un mois par année d'incarcération ou deux jours par mois lorsque la durée d'incarcération restant à subir (était) inférieure à une année. Si le condamné n'(était) pas en état de récidive légale, ces limites (étaient) respectivement portées à deux mois et à quatre jours* »⁵.

L'existence d'un système dual de réduction de peine (ordinaire et supplémentaire) a conduit à ce qu'en pratique, les réductions de peine ordinaires soient accordées à tous les détenus sauf motif de ne pas le faire, alors que les réductions de peines supplémentaires n'étaient accordées qu'à raison des agissements positifs par lesquels les détenus se distinguaient.

La loi n° 2004-404 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, dite « Perben II », a réformé le régime des réductions de peines. Son article 193 a substitué le crédit de réduction de peine (CRP) à la réduction de peine ordinaire, prévu un régime plus favorable pour la réduction de peine supplémentaire (article 721-1 du CPP) et institué des réductions exceptionnelles de peine (article 721-3 du CPP) en faveur des condamnés dont les déclarations faites à l'autorité administrative ou judiciaire ont permis de faire cesser ou d'éviter la commission de certaines infractions.

Le premier alinéa de l'article 721 du CPP prévoit que « *chaque condamné bénéficie d'un crédit de réduction de peine calculé sur la durée de la condamnation prononcée à hauteur de trois mois pour la première année, de deux mois pour les années suivantes et, pour une peine de moins d'un an ou pour la partie de peine inférieure à une année pleine, de sept jours par mois ; pour les peines supérieures à un an, le total de la réduction correspondant aux sept jours par mois ne peut toutefois excéder deux mois* ».

Le *quantum* du crédit de réduction de peine (CRP) tient compte du passé pénal du condamné. En ce sens, « *lorsque le condamné est en état de récidive légale,*

⁴ Alinéa 1^{er} de l'art. 721-1 du CPP.

⁵ Alinéa 2 de l'art. 721-1 du CPP.

le crédit de réduction de peine est calculé à hauteur de deux mois la première année, d'un mois pour les années suivantes et, pour une peine de moins d'un an ou pour la partie de peine inférieure à une année pleine, de cinq jours par mois ; pour les peines supérieures à un an, le total de la réduction correspondant aux cinq jours par mois ne peut toutefois excéder un mois »⁶. La détermination de la date à partir de laquelle une libération conditionnelle peut être accordée au condamné est fixée par référence à un CRP calculé conformément aux dispositions précitées des deux premiers alinéas.

L'instauration de ce CRP fait suite aux propositions du rapport de la commission d'étude pour la prévention de la récidive des criminels⁷ et du rapport de la mission parlementaire auprès du ministre de la Justice, M. Dominique Perben, confiée à M. Jean-Luc Warsmann. Selon ce dernier rapport, « *des réductions de peine ordinaires, accordées lorsque le condamné a un bon comportement en détention, doivent faire l'objet d'un crédit de peine, et être précomptées au moment de l'incarcération et de la mise à exécution de la peine : ce système a l'avantage de la simplicité ; il facilite le travail du greffe pénitentiaire, et permet d'évaluer immédiatement la durée prévisible de la peine pour envisager les modalités de son exécution »⁸.*

Par rapport à la réduction de peine ordinaire, « *la logique du crédit de peine est inverse : sitôt un détenu incarcéré, il lui sera appliqué, en application des textes législatifs, la durée de réduction de peine ordinaire à laquelle il a droit, ce qui permet de connaître exactement la date de sortie, pour peu qu'il n'y ait aucun problème. Mais s'il en survient un, par exemple si le détenu pose des problèmes d'ordre public ou provoque une agression, la durée de sa détention sera aussitôt reprolongée et il se verra retirer une partie de son crédit de peine. Cette disposition a le mérite de la simplification, mais l'avantage est également d'ordre pédagogique »⁹. Dès lors, au début de la détention, la bonne conduite est ainsi présumée et le condamné est informé dès le début de l'exécution de sa peine de la date de sa libération, déduction faite du CRP, à la condition qu'il satisfasse les conditions prévues pour bénéficier effectivement de ces réductions. Deux objectifs étaient ainsi poursuivis par le législateur : la simplification du calcul des réductions de peine et la vertu pédagogique pour le condamné.*

Conformément aux dispositions de l'alinéa premier de l'article 710 du CPP, le condamné peut contester le calcul du CRP devant le tribunal ou la cour qui a prononcé la condamnation. Le troisième alinéa du même article prévoit que le condamné peut également saisir soit le tribunal ou la cour, soit la chambre de

⁶ Art. 721, alinéa 2, du CPP.

⁷ Rapport de la commission d'étude pour la prévention de la récidive des criminels, octobre 1994.

⁸ M. Jean-Luc Warsmann, *Les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines, la préparation des détenus à la sortie de prison*, La documentation française, avril 2003, p. 60.

⁹ M. Jean-Luc Warsmann, *in* compte rendu des débats de l'Assemblée nationale, séance du 23 mai 2003.

l'instruction dans le ressort desquels il est détenu.

b) Dispositions réglementaires d'application

Les articles D. 115 à D. 115-6 du CPP précisent les modalités de la mise en œuvre du CRP. En particulier, il résulte de l'article D. 115 du CPP que « *la durée du crédit de réduction de peine est calculée, sous le contrôle du ministère public, par le greffe de l'établissement pénitentiaire après que la condamnation a acquis un caractère définitif, sous réserve* » de l'appel accordé au procureur général en vertu de l'article 708 du CPP. Selon le même article, « *en cas de peine d'emprisonnement dont une partie est assortie du sursis ou du sursis avec mise à l'épreuve, le calcul se fait sur la partie ferme de la peine* ». L'alinéa premier de l'article D. 115-2 du CPP prévoit que « *le crédit de réduction de peine est imputé sur la condamnation sur laquelle il a été calculé* ».

Il résulte également de l'article D. 115-5 que le « *crédit de réduction de peine ne s'applique pas à l'emprisonnement résultant* :

« *1° Du retrait d'un crédit de réduction de peine ordonné en application des alinéas 3, 4 et 5 de l'article 721 ;*

« *2° Du retrait d'un crédit de réduction de peine ou d'une réduction de peine supplémentaire ordonné en application de l'article 721-2 ou en application de l'article 723-35 ;*

« *3° De la contrainte judiciaire* ».

L'article D. 115-6 règle le sort du détenu condamné à l'étranger qui est transféré en France. Dans cette hypothèse, « *le calcul du crédit de réduction de peine se fait (...) sur la partie de la détention restant à subir au titre de la condamnation en cours d'exécution. Pour les condamnations n'ayant pas reçu un commencement d'exécution à cette date, quelle que soit la date d'inscription sur la fiche pénale, le crédit de réduction de peine est calculé en application de l'article 721* ».

En outre, l'article D. 124 du CPP prévoit que « *les condamnés qui se trouvent en dehors d'un établissement en vertu d'une des autorisations prévues aux articles 723 et 723-3 demeurent soumis à l'ensemble des règles disciplinaires relatives au régime des détenus de leur catégorie, sous la seule réserve des dérogations édictées à la présente section* ». Le CRP est applicable à tous les condamnés écroués, y compris les condamnés admis au bénéfice de la semi-liberté, ceux admis au bénéfice du placement à l'extérieur et ceux bénéficiant d'une permission de sortir.

2. – Le retrait de crédit de réduction de peine

a) *Dispositions législatives*

Les troisième à sixième alinéas de l'article 721 du CPP déterminent les conditions de retrait de CRP. Trois hypothèses de retrait sont à distinguer : le retrait en cas de mauvaise conduite (première phrase du troisième alinéa), le retrait pour refus de suivre un traitement médical (deuxième et troisième phrases du troisième alinéa) et le retrait pour nouvelle condamnation (cinquième alinéa). Seule la première hypothèse était mise en cause dans le cadre de la QPC commentée.

La première phrase de l'alinéa 3 prévoit qu'« *en cas de mauvaise conduite du condamné en détention, le juge de l'application des peines peut être saisi par le chef d'établissement ou sur réquisitions du procureur de la République aux fins de retrait, à hauteur de trois mois maximum par an et de sept jours par mois, de cette réduction de peine* ». L'alinéa 4 du même article adapte le *quantum* du retrait au passé pénal du condamné : « *lorsque le condamné est en état de récidive légale, le retrait prévu par le troisième alinéa du présent article est alors de deux mois maximum par an et de cinq jours par mois* ».

Pour la première année de détention, le *quantum* de jours de CRP qui peut être retiré est donc égal au CRP dont le condamné bénéficie au titre de cette année. Pour les années suivantes, le *quantum* de jours qui peut être retiré, chaque année, est égal à 150 % du CRP dont le condamné bénéficie au titre de cette année. Par suite, le CRP dont le condamné bénéficie au titre d'une année ne lui est définitivement acquis que s'il a déjà accompli une durée de détention ouvrant droit à une durée de réduction de peine supérieure à la durée qui peut être retirée au cours de la détention qui lui reste à accomplir.

Il ressort des travaux parlementaires que la notion de mauvaise conduite a été préférée à celle de conduite fautive. Comme l'expliquait le rapporteur à l'Assemblée nationale : « *la notion de mauvaise conduite figure dans notre code, alors que celle de conduite fautive serait une innovation et engendrerait une insécurité juridique* »¹⁰. En effet, l'article 723-2 du CPP, qui a pour origine les dispositions de l'article 27 de la loi n° 70-643 du 17 juillet 1970 tendant à renforcer la garantie des droits individuels des citoyens, prévoit que la « *mauvaise conduite* » peut justifier le retrait du bénéfice de la semi-liberté ou du placement à l'extérieur.

La circulaire du 7 avril 2005 indique que « *la mauvaise conduite pourra notamment être caractérisée par la commission d'un incident mais également par le comportement général du détenu en détention ou pendant la mesure*

¹⁰ Jean-Luc Warsmann, *in* compte rendu des débats de l'Assemblée nationale, 2^{ème} séance du 27 novembre 2003.

d'aménagement de peine sous écrou »¹¹. La jurisprudence judiciaire montre également que la mauvaise conduite peut notamment qualifier une évasion à l'issue d'une permission de sortir¹² ou des propos injurieux et des manquements au règlement intérieur d'une maison d'arrêt¹³.

Selon la dernière phrase de l'alinéa premier de l'article 721, « *la décision du JAP est prise dans les conditions prévues à l'article 712-5 du CPP* ». Il s'agit donc d'une ordonnance prise après avis de la commission de l'application des peines. Cette commission est réputée avoir rendu son avis si celui-ci n'est pas intervenu dans le délai d'un mois à compter du jour de sa saisine¹⁴. Cette commission « *est présidée par le juge de l'application des peines ; le procureur de la République et le chef d'établissement en sont membres de droit* »¹⁵.

Le condamné, le procureur de la République et le procureur général peuvent attaquer par la voie de l'appel l'ordonnance rendue par le JAP dans un délai de vingt-quatre heures¹⁶. L'appel est alors porté « *devant le président de la chambre de l'application des peines de la cour d'appel, qui statue par ordonnance motivée au vu des observations écrites du ministère public et de celles du condamné ou de son avocat* »¹⁷. L'ordonnance rendue par le président de la chambre de l'application des peines de la cour d'appel peut faire, dans les cinq jours de sa notification, l'objet d'un pourvoi en cassation qui n'est pas suspensif¹⁸.

On relèvera qu'« *en 2011, 16,5 % des personnes condamnées écrouées se sont vu retirer un ou plusieurs crédits de réduction de peine* »¹⁹.

b) Dispositions réglementaires d'application

Les modalités du retrait de CRP sont précisées par les articles D. 115-7 et s. du CPP.

En particulier, l'article D. 115-9 du CPP précise que « *l'ordonnance du juge de l'application des peines retirant le bénéfice du crédit de réduction de peine ne peut intervenir au-delà d'un délai d'un an à compter de la date du dernier*

¹¹ Circulaire du 7 avril 2005 relative à l'application des dispositions des articles 706-56, 721 à 721-3, 723-18, D. 115 à D. 117-3 et D. 1476 à D.147-9 du code de procédure pénale relatifs aux réductions de peines.

¹² CA Caen, ch. de l'application des peines, ord., 3 mars 2011, n° 11/00111.

¹³ CA Caen, ch. de l'application des peines, ord., 27 décembre 2011, n° 11/1661 et Cour de cassation, chambre criminelle 18 mars 2009, n° 08-83325.

¹⁴ Art. 715-2, alinéa 2, du CPP.

¹⁵ Art. 715-3, alinéa 3, du CPP.

¹⁶ 1° de l'art. 712-11 du CPP.

¹⁷ Art. 712-12 du CPP.

¹⁸ Art. 712-15 du CPP.

¹⁹ Réponse du Ministre de la justice à la question écrite n° 01438 posée par M. Louis Nègre, JOS 06/12/2012, p. 2841.

événement caractérisant la mauvaise conduite du condamné ». Dans l'hypothèse d'une incarcération subie sous le régime de la détention provisoire, l'article D. 115-10 du CPP prévoit que « *cette ordonnance doit intervenir dans le délai de quatre mois à compter de la date à laquelle la condamnation est ramenée à exécution, quelle que soit la date de l'événement caractérisant la mauvaise conduite du condamné* ». L'article D. 115-11 ajoute que « *le retrait peut intervenir jusqu'à la date de libération du condamné* ».

En application de l'article D. 115-12 du CPP, « *la décision de retrait du bénéfice du crédit de réduction de peine est mise à exécution à la suite de la dernière peine portée à l'écrou* ». Le même article précise que cette décision « *n'a pas pour effet de remettre à exécution la ou les peines auxquelles correspondait le crédit de réduction de peine ayant été retiré* ». Cette disposition « *signifie que les effets rattachés à la condamnation sur laquelle le crédit de réduction de peine a été calculé ne jouent pas pendant l'exécution du retrait ou du fait de son inscription sur la fiche pénale* »²⁰.

En outre, l'ordonnance du JAP retirant le bénéfice d'un CRP doit préciser la ou les peines privatives de liberté pour lesquelles le retrait a été ordonné²¹.

c) Le cumul du retrait de CRP avec les sanctions disciplinaires

Le retrait de CRP est susceptible de se cumuler avec les sanctions disciplinaires prévues par les articles R. 57-7-33 et suivants du CPP (avertissement, privation d'une activité culturelle, sportive ou de loisirs pour une période maximum d'un mois, mise en cellule disciplinaire, etc.) et qui sont « *prononcées, en commission, par le président de la commission de discipline* »²². Classées selon leur gravité en trois degrés, les fautes susceptibles de donner lieu à des sanctions disciplinaires sont expressément prévues par les articles R. 57-7-1 et suivants du CPP. À titre d'illustration, il peut s'agir des violences physiques exercées à l'encontre d'un membre du personnel²³, des tentatives d'évasion²⁴, des insultes ou des menaces formulées à l'encontre d'une personne détenue²⁵ ou de l'usage abusif ou nuisible d'objets autorisés par le règlement intérieur²⁶.

Cette procédure et celle du retrait de CRP sont autonomes, « *l'article 721, alinéa 3 n'exige(ant) pas que la mauvaise conduite du condamné ait été*

²⁰ *Ibid.*

²¹ Art. D. 115-13 du CPP.

²² Art. R. 57-7-7 du CPP. Pour davantage de précisions concernant la procédure disciplinaire, voir notamment, Julien Morel d'Arleux, « Politique disciplinaire et gestion de la détention : dépasser la relation duale détenus/personnels », *AJ Pénal*, 2005, p. 402.

²³ Art. R. 57-7-1, 1^o, du CPP.

²⁴ Art. R. 57-7-1, 6^o, du CPP.

²⁵ Art. R. 57-7-2, 8^o, du CPP.

²⁶ Art. R. 57-7-3, 9^o, du CPP.

sanctionnée disciplinairement »²⁷. Il faut relever que dans une décision rendue le 21 mai 2014, le Conseil d'État a jugé qu'« *eu égard à leur nature et à leurs effets sur la situation des personnes détenues, les décisions par lesquelles le président de la commission de discipline prononce une sanction d'avertissement sont au nombre des décisions susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir* »²⁸.

B. – Origine de la QPC et question posée

Le 19 août 2013, M. Dominique S. a demandé au Premier ministre l'abrogation des articles D. 115-7 à D. 115-112 et D. 269 du CPP. Le 25 février 2014, il a saisi le Conseil d'État d'une requête tendant, d'une part, à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision implicite de rejet résultant du silence gardé par le Premier ministre sur sa demande et, d'autre part, à ce qu'il soit enjoint au Premier ministre d'abroger ces dispositions. À cette occasion, il a demandé au Conseil d'État de renvoyer au Conseil constitutionnel la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des troisième, quatrième et sixième alinéas de l'article 721 du CPP.

Dans sa décision en date du 14 mai 2014 (n° 375765), le Conseil d'État a décidé de renvoyer au Conseil constitutionnel la QPC portant sur les troisième, quatrième et sixième alinéas de l'article 721 du CPP. Il a relevé que le moyen tiré de ce « *qu'en prévoyant que la "mauvaise conduite" d'un détenu est susceptible de justifier le retrait d'un crédit de réduction de peine, ces dispositions ont institué une sanction ayant le caractère d'une punition dans des conditions qui portent atteinte au principe de légalité des délits et des peines, soulève une question présentant un caractère sérieux* ».

* Selon le requérant, le retrait de CRP constituait une peine distincte de celle qui a été prononcée par la juridiction de jugement et qui s'ajoutait à cette dernière. Il soutenait qu'en raison de son objet répressif, un tel retrait devait en tout état de cause être regardé comme une sanction ayant le caractère d'une punition au sens de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Il faisait valoir qu'en permettant que le juge de l'application des peines prononce ce retrait en cas de « *mauvaise conduite* », alors que cette notion n'est pas précisément définie, le législateur avait méconnu le principe de légalité des délits et des peines et l'exigence d'une définition précise des crimes et délits.

Dès lors que n'était mise en cause que la faculté de retrait du crédit de réduction de peine en cas de mauvaise conduite, le Conseil constitutionnel a procédé à une

²⁷ Cour de cassation, chambre criminelle 18 mars 2009, n° 08-83325.

²⁸ CE, 21 mai 2014, n° 359672.

délimitation plus étroite des dispositions contestées, comme il a déjà eu l'occasion de le faire à plusieurs reprises²⁹. La QPC portait sur « *la première phrase du troisième alinéa de l'article 721 du code de procédure pénale ainsi que sur le sixième alinéa de cet article* » (cons. 4).

* La Section française de l'Observatoire international des prisons (OIP) avait présenté devant le Conseil constitutionnel des observations en intervention. Elle soutenait que le retrait de CRP constituait une « *sanction ayant le caractère d'une punition* », que celle-ci intervenait « *en matière pénale* » et que, par suite, la définition vague des conditions dans lesquelles une telle punition pouvait être prononcée « *mauvaise conduite* ») méconnaissait le principe de légalité des délits et des peines.

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

A. – La jurisprudence constitutionnelle relative à la notion de « *sanction ayant le caractère de punition* »

Le Conseil constitutionnel juge que les exigences de l'article 8 de la Déclaration de 1789 (principe de légalité des délits et des peines, de non-rétroactivité des peines, de nécessité, de proportionnalité et d'individualisation des peines) s'appliquent à « *toute sanction ayant le caractère d'une punition* ». Le Conseil constitutionnel, pour apprécier si une mesure a le caractère d'une punition, examine si le législateur a poursuivi une finalité répressive.

Cette jurisprudence du Conseil constitutionnel, désormais bien établie, est née de la nécessité de résoudre deux difficultés : la première, qui n'était pas en cause dans la décision commentée, est celle du contrôle des sanctions non pénales. Elle a conduit le Conseil constitutionnel à étendre l'application de l'article 8 de la Déclaration de 1789 aux mesures qui sans être des peines ont une finalité répressive. La seconde est celle de la qualification des mesures qui, quoique figurant dans un cadre de procédure pénale, ne sont pas des peines mais des mesures d'exécution des peines ou des mesures de sûreté. C'est la question qui était posée.

En 1978³⁰, le Conseil a jugé que « *les décisions relatives aux modalités d'exécution des peines sont, par nature, distinctes de celles par lesquelles celles-ci sont prononcées* ». Il en a déduit que les règles applicables aux peines

²⁹ V. récemment les décisions n^{os} 2014-406 QPC du 9 juillet 2014, *M. Franck I. (Transfert de propriété à l'État des biens placés sous main de justice)*, cons. 3 ; 2014-404 QPC du 20 juin 2014, *Epoux M. (Régime fiscal applicable aux sommes ou valeurs reçues par l'actionnaire ou l'associé personne physique dont les titres sont rachetés par la société émettrice)*, cons. 6.

³⁰ Décision n^o 78-98 DC du 22 novembre 1978, *Loi modifiant certaines dispositions du code de procédure pénale en matière d'exécution des peines privatives de liberté*, cons. 5.

ne sont pas applicables aux mesures d'exécution des peines. Cette jurisprudence s'applique aux mesures d'exécution « classiques », c'est-à-dire les mesures de mise en œuvre et d'adaptation d'une peine prononcée par une juridiction de jugement. Cette jurisprudence n'a jamais été infléchie.

En 1986 et 1994, le Conseil constitutionnel a eu à connaître de la période de sûreté. Il a jugé qu'elle n'était pas une mesure d'exécution de la peine mais devait être traitée comme une peine. La rédaction de la décision du 20 janvier 1994³¹ a souvent été critiquée, car elle avait fait entrer dans le champ des sanctions ayant le caractère d'une punition non seulement les peines mais également « *les mesures de sûreté qui les assortissent* ». Or la période de sûreté n'est, ni dans son principe, ni dans les modalités de son exécution, ni dans sa durée, une « mesure de sûreté ». Elle désigne la période pendant laquelle on est « *sûr* » que la peine sera appliquée sans le bénéfice des mesures d'aménagement des peines : c'est la partie définitivement ferme de l'emprisonnement. Au contraire, les mesures de sûreté sont les mesures préventives par lesquelles on « *s'assure* » d'une personne, soit, plus largement, des mesures de police destinées à la « *sûreté* » publique

À la suite de ces hésitations, le Conseil constitutionnel a veillé, d'une part, à distinguer peine et mesure d'exécution de la peine et, d'autre part, à bien définir ces deux notions. Le Conseil a retenu une définition de la peine à partir de deux critères d'identification : la peine est la mesure prononcée par la juridiction de jugement et qui est liée à l'appréciation de la culpabilité. C'est le raisonnement que le Conseil constitutionnel a utilisé avec constance dans ses décisions en 2004, 2005 et 2008 :

– L'inscription au fichier judiciaire automatisé des auteurs des infractions sexuelles a pour objet de « *prévenir le renouvellement des infractions et faciliter l'identification des auteurs* ». Elle constitue, pour le Conseil, une mesure de police.³²

– La surveillance judiciaire, y compris lorsqu'elle comprend un placement sous surveillance électronique mobile, outre qu'elle est une modalité d'exécution de la peine, a « *pour seul but de prévenir la récidive* » et « *repose non sur la culpabilité du condamné, mais sur sa dangerosité* ». Sa finalité préventive conduit à écarter la qualification de peine.³³

³¹ Décision n° 93-334 DC du 20 janvier 1994, *Loi instituant une peine incompressible et relative au nouveau code pénal et à certaines dispositions de procédure pénale*, cons. 10.

³² Décision n° 2004-492 DC, 2 mars 2004, *Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*, cons. 74.

³³ Décision n° 2005-527 DC du 8 décembre 2005, *Loi relative au traitement de la récidive des infractions pénales*, cons. 14.

– Enfin, la surveillance et la rétention de sûreté qui ne sont pas prononcées par la juridiction de jugement, qui sont décidées en fonction de la dangerosité du condamné et qui s'exécutent après l'exécution de la peine, ne revêtent pas le caractère d'une peine ou d'une sanction ayant le caractère d'une punition.³⁴

Cette distinction entre peines et mesures d'exécution des peines trouve son prolongement dans la jurisprudence du Conseil sur l'identification des « *sanctions ayant le caractère d'une punition* ». Le Conseil retient un critère finaliste : est une « *sanction ayant le caractère d'une punition* » une mesure qui a principalement une finalité punitive.

Constituent des « *sanctions ayant le caractère d'une punition* » au sens de l'article 8 de la Déclaration de 1789 l'ensemble des mesures répressives, qu'elles aient une nature pénale, administrative³⁵, civile³⁶ ou disciplinaire³⁷.

À cet égard ont été regardées comme des sanctions ayant le caractère d'une punition :

– la suspension et la destitution d'un maire prévue par l'article L. 2122-16 du CGCT³⁸ ;

– la perte d'un droit à une indemnité attachée au constat de la violation de règles du code rural et de la pêche maritime³⁹ ;

– la perte de grade d'un militaire consécutive à la condamnation (le motif résidant dans la jurisprudence du Conseil d'État)⁴⁰.

En revanche, en matière non fiscale, ne constituent ni une peine, ni une sanction au sens des dispositions de l'article 8 de la Déclaration de 1789 :

– des obligations ou des interdictions qui s'analysent comme des mesures de police (par exemple, l'inscription dans un fichier d'auteurs d'infractions⁴¹) ou

³⁴ Décision n° 2008-562 DC, 21 février 2008, *Loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental*, cons. 9.

³⁵ Décision n° 92-307 DC du 25 février 1992, *Loi portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France*, cons. 24 à 28.

³⁶ Décision n° 2010-85 QPC du 13 janvier 2011, *Établissements Darty et Fils (Déséquilibre significatif dans les relations commerciales)*, cons. 3.

³⁷ Décision n° 2014-385 QPC du 28 mars 2014, *M. Joël M. (Discipline des officiers publics ou ministériels - Interdiction temporaire d'exercer)*.

³⁸ Décision n° 2011-210 QPC du 13 janvier 2012, *M. Ahmed S. (Révocation des fonctions de maire)*, cons. 3 à 5.

³⁹ Décision n° 2012-266 QPC du 20 juillet 2012, *M. Georges R. (Perte de l'indemnité prévue en cas de décision administrative d'abattage d'animaux malades)*, cons. 5 et 6.

⁴⁰ 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. 6.

⁴¹ Décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004, *Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*, cons. 89 à 91.

des mesures de sûreté (rétention administrative des étrangers⁴², rétention de sûreté⁴³) ;

– les modalités d'exécution des peines⁴⁴ (*cf. supra.*) ;

– l'astreinte instituée par l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales qui a pour finalité de contraindre la personne qui s'y refuse à exécuter les obligations auxquelles l'arrêté de réquisition la soumet⁴⁵ ;

– la modulation financière imposée aux partis politiques en matière de parité hommes femmes pour les candidats aux élections législatives, le Conseil constitutionnel ayant jugé que le dispositif ainsi instauré « *est destiné à inciter ces partis et groupements à mettre en œuvre le principe d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux* »⁴⁶ ;

– la responsabilité solidaire des dirigeants d'une société tenus au paiement de l'amende infligée à cette société pour avoir distribué des revenus à des personnes dont elle a refusé de révéler l'identité⁴⁷ ;

– l'interdiction pour un juge consulaire, à la suite de certaines condamnations pénales de faire partie du collège électoral qui élit les juges consulaires ainsi que la déchéance des fonctions de juge⁴⁸ ;

– le retrait d'agrément d'assistant maternel⁴⁹.

B. – L'inopérance du grief tiré de l'atteinte aux exigences de l'article 8 de la Déclaration de 1789 et la conformité à la Constitution des dispositions contestées

Dans sa décision n° 2014-408 QPC du 11 juillet 2014 commentée, le Conseil a commencé par rappeler sa jurisprudence relative au champ d'application de l'article 8 de la Déclaration de 1789 et du principe de légalité des délits et des peines qui en découle : « *Considérant qu'aux termes de l'article 8 de la*

⁴² Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*, cons. 111 et 114.

⁴³ Décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008, *Loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental*, cons. 8.

⁴⁴ Décisions n° 78-98 DC du 22 novembre 1978, *Loi modifiant certaines dispositions du code de procédure pénale en matière d'exécution des peines privatives de liberté*, cons. 5 à 7, n° 86-215 DC du 3 septembre 1986, *Loi relative à la lutte contre la criminalité et la délinquance*, cons. 3 et n° 2005-527 DC du 8 décembre 2005, *Loi relative au traitement de la récidive des infractions pénales*, cons. 12.

⁴⁵ Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, *Loi pour la sécurité intérieure*, cons. 3 et 5.

⁴⁶ Décision n° 2000-429 DC du 30 mai 2000, *Loi tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives*, cons. 13.

⁴⁷ Décision n° 2010-90 QPC du 21 janvier 2011, *Jean-Claude C. (Responsabilité solidaire des dirigeants pour le paiement d'une amende fiscale)*, cons. 6.

⁴⁸ Décision n° 2011-114 QPC du 1^{er} avril 2011, *M. Didier P. (Déchéance de plein droit des juges consulaires)*, cons. 5.

⁴⁹ Décision n° 2011-119 QPC du 1^{er} avril 2011, *Mme Denise R. et autre (Licenciement des assistants maternels)*, cons. 3.

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 les principes énoncés par cet article s'appliquent non seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi à toute sanction ayant le caractère d'une punition ; que le législateur tient de l'article 34 de la Constitution, ainsi que du principe de légalité des délits et des peines qui résulte de l'article 8 de la Déclaration de 1789, l'obligation de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale et de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis ; » (cons. 5).

Après avoir présenté l'objet des dispositions contestées, le Conseil a considéré que « *le retrait d'un crédit de réduction de peine en cas de mauvaise conduite du condamné a pour conséquence que le condamné exécute totalement ou partiellement la peine telle qu'elle a été prononcée par la juridiction de jugement* » (cons. 7). Il a jugé « *qu'un tel retrait ne constitue donc ni une peine ni une sanction ayant le caractère d'une punition* » (cons. 7). En l'espèce, il ne s'agissait même pas de savoir si la mesure contestée devait être regardée comme une mesure d'application ou d'adaptation de la peine qui aurait pu, par son objet, revêtir un caractère répressif : il ne s'agit que de rapprocher la durée effective de la peine de la durée d'emprisonnement, telle qu'elle a été prononcée par la juridiction de jugement, ce rapprochement pouvant aller au plus jusqu'à une exacte coïncidence. Les dispositions contestées permettent à la peine d'être exécutée. Par suite, les griefs tirés de la violation de l'article 8 de la Déclaration de 1789 et de l'article 34 de la Constitution ont été jugés inopérants.

La première phrase du troisième alinéa de l'article 721 du CPP et le sixième alinéa de cet article n'étant contraires à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit (cons. 8), le Conseil constitutionnel les a déclarés conformes à la Constitution.