

### Décision n° 2015-501 QPC du 27 novembre 2015

*M. Anis T.*

*(Computation du délai pour former une demande de réhabilitation judiciaire pour une peine autre que l'emprisonnement ou l'amende)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 23 septembre 2015 par la Cour de cassation (chambre criminelle, arrêt n° 4232 du 22 septembre 2015) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), posée par M. Anis T., relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du troisième alinéa de l'article 786 du code de procédure pénale (CPP).

Dans sa décision du 27 novembre 2015, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution.

#### **I. Les dispositions contestées**

##### **A. – Objet des dispositions contestées**

##### **1. – La procédure de réhabilitation**

La réhabilitation a pour objet de rendre à la personne frappée par une condamnation tous les droits qu'elle a perdus. Elle peut être définie comme le rétablissement du condamné dans son honneur et sa probité par l'effacement de la condamnation et de toutes les déchéances et incapacités qui peuvent en résulter<sup>1</sup>. Elle tend également, comme le Conseil constitutionnel l'a jugé, « *au reclassement du condamné* »<sup>2</sup>.

Le législateur a prévu deux modalités de réhabilitation : soit de plein droit après exécution de la peine principale, soit à la suite d'une décision judiciaire. Le régime de la réhabilitation dite légale figure dans le code pénal (CP) tandis que celui de la réhabilitation dite judiciaire se trouve dans le CPP. L'article 133-12 du CP dispose ainsi que : « *Toute personne frappée d'une peine criminelle, correctionnelle ou contraventionnelle peut bénéficier, soit d'une réhabilitation de plein droit dans les conditions prévues à la présente section, soit d'une réhabilitation judiciaire accordée dans les conditions prévues par le code de procédure pénale* » tandis que, en miroir, l'article 782 du CPP prévoit que «

---

<sup>1</sup> Droit pénal général, F. Desportes et F. Le Guehec, 9<sup>ème</sup> éd., p. 1072

<sup>2</sup> Décision n° 2013-319 QPC du 07 juin 2013, *M. Philippe B.* (*Exception de vérité des faits diffamatoires constituant une infraction amnistiée ou prescrite, ou ayant donné lieu à une condamnation effacée par la réhabilitation ou la révision*).

*Toute personne condamnée par un tribunal français à une peine criminelle, correctionnelle ou contraventionnelle peut être réhabilitée* » et le premier alinéa de l'article 783 du CPP que « *la réhabilitation est soit acquise de plein droit dans les conditions prévues par les articles 133-13 et suivants du code pénal, soit accordée par la chambre de l'instruction dans les conditions prévues au présent titre* ».

Si elles obéissent à des conditions procédurales distinctes, la réhabilitation légale et la réhabilitation judiciaire produisent des effets similaires.

### **a. – Les conditions de la réhabilitation**

\* Une condition commune :

À titre principal, la réhabilitation, qu'elle soit légale ou judiciaire, est soumise à une même condition : elle ne peut intervenir que lorsque le condamné a exécuté la peine principale prononcée à son encontre.

Toutefois, ce principe connaît quelques tempéraments, une exécution fictive pouvant être regardée comme suffisante. Ainsi, en application de l'article 133-17 du CP, la remise gracieuse d'une peine équivaut à son exécution pour l'application des règles sur la réhabilitation. De la même manière, la réhabilitation est possible en cas de prescription de la peine et la jurisprudence a admis qu'une peine assortie du sursis peut faire l'objet d'une réhabilitation judiciaire<sup>3</sup>.

\* Les conditions propres à la réhabilitation légale ou de plein droit :

L'article 133-13 du CP précise que la réhabilitation est acquise de plein droit à la personne physique condamnée qui n'a subi aucune condamnation nouvelle à une peine criminelle ou correctionnelle, après un délai :

- « *de trois ans à compter du jour du paiement de l'amende ou du montant global des jours-amende, de l'expiration de la contrainte judiciaire ou du délai de l'incarcération prévue par l'article 131-25 ou de la prescription accomplie* », en cas de condamnation à l'amende ou à la peine de jours-amende ;

- « *de cinq ans à compter soit de l'exécution de la peine, soit de la prescription accomplie* » en cas de « *condamnation unique soit à un emprisonnement n'excédant pas un an, soit à une peine autre que la réclusion criminelle, la détention criminelle, l'emprisonnement, l'amende ou le jour-amende* » ;

---

<sup>3</sup> Cass. crim. 17 fév. 1998, B.C. n° 42.

- « *de dix ans à compter soit de l'expiration de la peine subie, soit de la prescription accomplie* » en cas de « *condamnation unique à un emprisonnement n'excédant pas dix ans ou pour les condamnations multiples à l'emprisonnement dont l'ensemble ne dépasse pas cinq ans* ».

Ces délais sont doublés lorsque la personne a été condamnée pour des faits commis en état de récidive légale.

Bien que l'article 133-12 du CP pose un principe général de réhabilitation, la réhabilitation légale est exclue pour les peines criminelles ainsi que pour les peines correctionnelles uniques dont le quantum est supérieur à dix ans ou, en présence d'une pluralité de peines, dont le quantum est supérieur à cinq ans. Cette restriction du champ d'application, qui ne se retrouve pas dans la réhabilitation judiciaire, s'explique par le caractère automatique de la réhabilitation légale en l'absence de condamnation pendant le délai précité : le législateur a souhaité que, pour les peines les plus lourdes, une individualisation soit nécessaire.

\* Les conditions propres à la réhabilitation judiciaire :

La réhabilitation judiciaire doit faire l'objet d'une demande adressée au procureur de la République, lequel la transmet au procureur général qui saisit la chambre de l'instruction à qui il appartient de statuer. L'article 788 du CPP précise que la chambre de l'instruction ne peut accorder la réhabilitation que si le condamné justifie du paiement de l'amende et des dommages-intérêts auxquels il a été, le cas échéant, condamné. Pour le reste, la loi n'indique pas les critères devant être pris en compte par la chambre de l'instruction. Il résulte toutefois de la jurisprudence que la chambre de l'instruction peut prendre en compte la conduite du condamné, ses gages d'amendement, la gravité des faits ainsi que leurs conséquences<sup>4</sup>.

Cette réhabilitation a un champ d'application plus large que la réhabilitation légale et est soumise à des délais moins longs : elle constitue donc une solution pour les personnes qui ne peuvent bénéficier de la réhabilitation de plein droit ou souhaitent en anticiper les effets.

L'article 786 du CPP dispose ainsi que la demande en réhabilitation peut être formée « *après un délai de cinq ans pour les condamnés à une peine criminelle, de trois ans pour condamnés à une peine correctionnelle et d'un an pour les condamnés à une peine contraventionnelle* », délais portés par l'article 787 du CPP à six ou dix ans lorsque le condamné est en état de récidive légale, a été

---

<sup>4</sup> Cass. crim. 20 fév. 1973, Bull.crim. n° 84.

condamné après une réhabilitation ou a prescrit contre l'exécution de la peine. La réhabilitation judiciaire est donc possible pour toute peine, qu'elle soit de nature criminelle, correctionnelle ou contraventionnelle. Les délais sont par ailleurs plus brefs.

En ce qui concerne le point de départ du délai, le second alinéa de l'article 786 dispose que celui-ci part « *pour les condamnés à une amende, du jour où la condamnation est devenue irrévocable et, pour les condamnés à une peine privative de liberté, du jour de leur libération définitive ou, conformément au dernier alinéa de l'article 733, du jour de leur libération conditionnelle lorsque celle-ci n'a pas été suivie de révocation* ».

Par ailleurs, en application du troisième alinéa de l'article 786, « *À l'égard des condamnés à une sanction pénale autre que l'emprisonnement ou l'amende, prononcée à titre principal, ce délai part de l'expiration de la sanction subie* ». Ce dernier alinéa a été introduit par la loi n° 75-624 du 11 juillet 1975 modifiant et complétant certaines dispositions de droit pénal.

Compte tenu de cet alinéa, lorsqu'une interdiction, déchéance ou incapacité a été prononcée à titre de peine principale, le condamné peut demander à être réhabilité lorsque cette interdiction a été exécutée. Toutefois, la réhabilitation n'est pas possible lorsque la peine d'interdiction, de déchéance ou d'incapacité est définitive et imprescriptible. Le délai de réhabilitation ne commence alors jamais à courir. Il en est ainsi notamment en ce qui concerne la peine d'interdiction définitive du territoire, celle-ci étant imprescriptible, dans la mesure où la Cour de cassation a jugé qu'elle n'exige aucun acte d'exécution<sup>5</sup>.

Enfin, l'article 789 du CPP précise que « *Si depuis l'infraction le condamné a rendu des services éminents au pays, la demande de réhabilitation n'est soumise à aucune condition de temps ni d'exécution de peine* ».

## **b. – Les effets de la réhabilitation**

Les effets de la réhabilitation sont identiques, qu'il s'agisse d'une réhabilitation de plein droit ou d'une réhabilitation judiciaire. Ils sont prévus par l'article 133-16 du CP aux termes duquel « *La réhabilitation produit les mêmes effets que ceux qui sont prévus par les articles 133-10 et 133-11 [relatifs à l'amnistie]. Elle efface toutes les incapacités et déchéances qui résultent de la condamnation* ».

Comme l'amnistie, la réhabilitation ne préjudicie donc pas aux tiers (art. 133-10 du CP). Elle interdit à toute personne de rappeler l'existence de la condamnation pénale ou des interdictions, déchéances, ou incapacités ayant fait l'objet de la réhabilitation. En revanche, antérieurement à la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, la réhabilitation emportait également l'effacement de la condamnation au bulletin n° 1 du casier judiciaire. Désormais, l'article 769 du CPP prévoit que, sauf décision expresse de la chambre de l'instruction, la condamnation reste inscrite au bulletin n° 1 et peut servir de premier terme de la récidive. Dans tous les cas, la peine est effacée des bulletins n° 2 et n° 3.

Par ailleurs, si la réhabilitation n'entraîne pas l'extinction de la peine principale, puisque celle-ci a été exécutée, elle emporte extinction de la totalité des peines complémentaires ou accessoires.

Au regard des délais à compter desquels la réhabilitation peut être acquise, les effets de celle-ci ont pu être regardés comme annihilant la portée des interdictions, déchéances ou incapacités lorsqu'elles sont prononcées à titre de peine complémentaire pour une longue durée. Le législateur est donc intervenu pour limiter les effets de la réhabilitation : en application du second alinéa de l'article 133-16 du CP « *lorsque la personne a été condamnée au suivi socio-judiciaire prévu à l'article 131-36-1 ou à la peine d'interdiction d'exercer une activité professionnelle ou bénévole impliquant un contact habituel avec des mineurs, la réhabilitation ne produit ses effets qu'à la fin de la mesure. Par ailleurs, la réhabilitation ne produit ses effets qu'à l'issue d'un délai de quarante ans lorsqu'a été prononcée, comme peine complémentaire, une interdiction, incapacité ou déchéance à titre définitif* ».

## **2. – D'autres procédures d'extinction et d'effacement de la peine**

### **a. – Le relèvement**

Selon le deuxième alinéa de l'article 132-21 du CP, le relèvement peut être demandé pour toute « *interdiction, déchéance ou incapacité quelconque qui résulte de plein droit (...) d'une condamnation pénale* » ; l'article 702-1 du CPP indique pour sa part que cette mesure peut être demandée pour toute « *interdiction, déchéance ou incapacité ou d'une mesure de publication quelconque résultant de plein droit d'une condamnation pénale ou prononcée dans le jugement de condamnation à titre de peine complémentaire* ».

Le relèvement n'est donc applicable qu'aux mesures consistant en une interdiction, déchéance ou incapacité (ne peuvent pas être relevées l'annulation du permis de conduire prononcée en application de l'article L. 234-13 du code

de la route<sup>6</sup> ou la peine de publicité ou d'affichage de la décision de justice<sup>7</sup>), qui découlent d'une condamnation pénale, et qui sont subies à titre de peine accessoire ou complémentaire. Le relèvement d'une peine prononcée à titre principal est donc exclu, y compris lorsqu'il s'agit d'une peine complémentaire prononcée à titre de peine principale (la Cour de cassation a d'ailleurs jugé qu'une peine de privation des droits civiques prononcée à titre de peine principale ne peut faire l'objet d'une procédure de relèvement<sup>8</sup>).

En cas de requête en relèvement d'une peine complémentaire d'interdiction du territoire national, les dispositions de l'article L. 541-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) précisent qu'« *Il ne peut être fait droit à une demande de relèvement d'une interdiction du territoire que si le ressortissant étranger réside hors de France. / Toutefois, cette disposition ne s'applique pas : /1° Pendant le temps où le ressortissant étranger subit en France une peine d'emprisonnement ferme ; /2° Lorsque l'étranger fait l'objet d'un arrêté d'assignation à résidence pris en application des articles L. 523-3, L. 523-4, L. 523-5 ou L. 561-1* ».

Le Conseil constitutionnel a considéré que ces dispositions étaient conformes au droit à un recours effectif et aux droits de la défense<sup>9</sup>.

Sur le plan procédural, la juridiction de jugement peut prononcer un relèvement lors de la condamnation (art. 132-21 du CP). Après que la condamnation est définitive, la demande de relèvement est portée devant la juridiction ayant prononcé cette condamnation.

Le relèvement peut être accordé pour tout ou partie des déchéances ou incapacités. Il entraîne l'extinction de la peine sans pour autant effacer la condamnation. Les condamnations restent donc mentionnées au casier judiciaire. Le relèvement y est également mentionné, conformément à l'article 703 du CPP.

## **b. – La grâce**

Le droit de grâce appartient en propre au président de la République, conformément à l'article 17 de la Constitution. Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, ce droit de grâce ne peut plus s'exercer qu'à titre individuel.

---

<sup>6</sup> Cass. crim. 17 janv. 1985, Bull. crim. n° 209.

<sup>7</sup> Cass. crim. 3 juin 2004, n° 03-87.508, Bull. crim. n° 153.

<sup>8</sup> Cass. crim., 31 mai 1994, n° 93-83.486.

<sup>9</sup> 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. 61 à 63.

L'article 133-7 du CP prévoit que « *La grâce emporte seulement dispense d'exécuter la peine* ». Elle ne fait pas disparaître la condamnation.

Contrairement à la réhabilitation, la grâce suppose que la peine soit en cours d'exécution. Elle peut être totale ou partielle, selon que le condamné est dispensé en totalité ou en partie de l'exécution de la peine prononcée.

La condamnation prononcée continue à figurer sur le casier judiciaire. La grâce est toutefois mentionnée sur la fiche et les extraits du casier judiciaire, conformément à l'article 769 du CPP.

Comme indiqué précédemment, la grâce n'est pas exclusive de la réhabilitation puisque l'article 133-17 du CP prévoit que « *pour l'application des règles sur la réhabilitation, la remise gracieuse d'une peine équivaut à son exécution* ».

### **c. – L'annistie**

L'annistie est une mesure législative qui fait disparaître la condamnation prononcée, de manière rétroactive. Elle a pour effet soit d'empêcher ou d'arrêter les poursuites lorsqu'elle intervient avant le jugement, soit d'effacer la condamnation lorsqu'elle intervient après une décision passée en force de chose jugée.

La Cour de cassation a jugé que les incapacités de droit découlant de la condamnation subsistent après une loi d'annistie, lorsqu'elles ont le caractère de mesures de sécurité publique<sup>10</sup>. À cet égard, l'annistie a des effets moins étendus que la réhabilitation judiciaire. Dans cette dernière hypothèse, la Cour de cassation a en effet considéré que l'effacement s'étend aux incapacités et déchéances qui constituent des mesures dites de police<sup>11</sup>, à moins que la loi d'annistie n'en dispose autrement.

### **d. – Le retrait du casier judiciaire**

Le troisième alinéa de l'article 769 du CPP prévoit le retrait du casier judiciaire « *sauf en ce qui concerne les condamnations prononcées pour des faits imprescriptibles ou par une juridiction étrangère, des fiches relatives à des condamnations prononcées depuis plus de quarante ans et qui n'ont pas été suivies d'une nouvelle condamnation à une peine criminelle ou correctionnelle* ».

---

<sup>10</sup> Cass. crim. 7 janv. 1972, D. 1972. 502.

<sup>11</sup> Cass. crim. 7 janv. 1972, Bull. crim. n° 4, D 1972. 501, 2e esp.

À la différence de la réhabilitation, cet effacement emporte automatiquement effacement de la mention au bulletin n° 1.

On peut s'interroger sur la portée de cette disposition : emporte-t-elle disparition de la condamnation ou uniquement de la preuve de celle-ci ? Dans leur traité, F. Le Gunehec et F. Desportes indiquent que la jurisprudence n'est pas très clairement établie. Même si une décision de la cour d'appel de Versailles a vu dans l'apurement du casier judiciaire une véritable disparition de la condamnation<sup>12</sup>, ces auteurs estiment qu'il est davantage satisfaisant de considérer que la condamnation survit à sa suppression du casier judiciaire, et ce d'autant que le décès du condamné, qui entraîne la suppression de la condamnation du casier judiciaire, ne fait pas obstacle à la réhabilitation<sup>13</sup>. Quoiqu'il en soit, le retrait de la fiche du casier judiciaire entraîne *de facto* la disparition de la condamnation.

Lorsqu'une interdiction du territoire a été prononcée à titre de peine principale, le condamné peut demander à être réhabilité lorsque cette interdiction a été exécutée. Toutefois, la réhabilitation n'est pas possible lorsque la peine d'interdiction du territoire est définitive. En effet, la Cour de cassation a jugé que la peine d'interdiction du territoire français est imprescriptible, dès lors dans la mesure où qu'elle n'exige aucun acte d'exécution<sup>14</sup>. Dès lors, le délai de réhabilitation ne commence jamais à courir en ce qui concerne une peine d'interdiction définitive du territoire.

## **B. – Origine de la QPC et question posée**

Le 6 janvier 2006, le requérant, M. Anis T., a fait l'objet d'une peine d'interdiction définitive du territoire français, à titre de peine principale, pour détention de produits stupéfiants, alors qu'il purgeait par ailleurs une peine de détention.

Cette condamnation a été confirmée par la cour d'appel de Paris le 27 mars 2006. À sa sortie de prison, il n'a pas été éloigné du territoire. Il a alors présenté une requête en réhabilitation devant la chambre de l'instruction de la Cour d'appel de Paris. C'est à l'occasion de cette requête qu'il a soulevé une QPC. Par un arrêt du 22 juin 2015, la chambre de l'instruction a renvoyé la question à la Cour de cassation.

---

<sup>12</sup> CA Versailles, 14 mai 1990, D. 1990, 350.

<sup>13</sup> Ouvrage précité, p. 1042.

<sup>15</sup> Décision n° 2011-112 QPC du 1er avril 2011, *Mme Marielle D. (Frais irrépétibles devant la Cour de cassation)*, cons. 3.

Par un arrêt du 22 septembre 2015, la Cour de cassation a saisi le Conseil constitutionnel de la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du troisième alinéa de l'article 786 du CPP. La QPC a été renvoyée en ces termes : *« Attendu que la question posée présente un caractère sérieux, en ce que les dispositions de l'article 786, alinéa 3, du code de procédure pénale, relatives aux demandes en réhabilitation de condamnés à une sanction autre que l'emprisonnement et l'amende prononcée à titre principal, sont susceptibles de porter aux principes constitutionnels d'égalité devant la loi et de nécessité des peines une atteinte disproportionnée, en ce que les étrangers condamnés à l'interdiction définitive du territoire français à titre de peine principale, déjà exclus du bénéfice d'une réhabilitation de plein droit, sont dans l'impossibilité absolue de demander la réhabilitation judiciaire d'une telle condamnation ».*

L'association Groupe d'intervention et soutien des immigrés (GISTI) est intervenue devant le Conseil constitutionnel au soutien de l'inconstitutionnalité des dispositions transmises.

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

Le requérant et l'association intervenante invoquent la méconnaissance des principes d'égalité devant la loi et la justice ainsi que du principe de proportionnalité des peines.

### **A. – Le principe d'égalité devant la loi et la justice**

#### **1. – La jurisprudence constitutionnelle applicable**

Le contrôle, par le Conseil constitutionnel, du principe d'égalité devant la loi et la justice est formalisé par un considérant de principe qui se réfère aux dispositions combinées des articles 6 et 16 de la Déclaration de 1789 : *« Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la loi est "la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse" ; que son article 16 dispose : "Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution" ; que, si le législateur peut prévoir des règles de procédure différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, c'est à la condition que ces différences ne procèdent pas de distinctions injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales, notamment quant au respect du principe des droits de la*

*défense, qui implique en particulier l'existence d'une procédure juste et équitable garantissant l'équilibre des droits des parties »<sup>15</sup>.*

Cette jurisprudence a un double objet.

D'une part, elle garantit l'égalité entre les parties à une procédure. C'est « *l'équilibre des droits des parties* » dans la procédure. Sur ce fondement, le Conseil examine les différences dans les droits des différentes parties à une même procédure.

D'autre part, ce considérant de principe fonde le contrôle, par le Conseil constitutionnel, du droit des justiciables dans une situation identique à être jugés devant les mêmes formations de jugement, en bénéficiant des mêmes garanties de procédure, sauf à ce que les différences soient fondées sur des critères objectifs et rationnels. Il en va ainsi de l'examen des dispositions confiant tel contentieux au juge unique<sup>16</sup>, à un juge particulier, tel le juge de proximité<sup>17</sup>, à une juridiction spécialisée (telle la commission arbitrale des journalistes)<sup>18</sup> ou à une juridiction disciplinaire différemment composée à Paris<sup>19</sup>. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a jugé, au regard du principe d'égalité, qu'une personne poursuivie pour un crime se trouve dans une situation différente de celle poursuivie pour un délit ou une contravention<sup>20</sup>.

En outre, le principe d'égalité n'impose pas que le législateur traite différemment des situations différentes. Dans sa décision n° 2014-422 QPC du 17 octobre 2014, le Conseil constitutionnel a ainsi jugé « *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* ».

## **2. – L'application à l'espèce**

Le requérant et l'association intervenante soutenaient que le législateur a, par les dispositions contestées, introduit une différence de traitement entre les étrangers condamnés à une peine d'interdiction du territoire à titre définitif, selon que

---

<sup>15</sup> Décision n° 2011-112 QPC du 1er avril 2011, *Mme Marielle D. (Frais irrépétibles devant la Cour de cassation)*, cons. 3.

<sup>16</sup> Décision n° 2009-590 DC du 22 octobre 2009, *Loi relative à la protection pénale de la propriété littéraire et artistique sur internet*, cons. 10.

<sup>17</sup> Décision n° 2004-510 DC du 20 janvier 2005, *Loi relative aux compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance*, cons. 22.

<sup>18</sup> Décision n° 2012-243/244/245/246 QPC du 14 mai 2012, *Société Yonne Républicaine et autre (Saisine obligatoire de la commission arbitrale des journalistes et régime d'indemnisation de la rupture du contrat de travail)*, cons. 6.

<sup>19</sup> Décision n° 2011-179 QPC du 29 septembre 2011, *Mme Marie-Claude A. (Conseil de discipline des avocats)*, cons. 3.

<sup>20</sup> Décision n° 2011-113/115 QPC du 1er avril 2011, cons. 8 à 10.

cette peine est prononcée à titre principal ou complémentaire. Dans le premier cas, la peine peut être éteinte par l'effet d'une réhabilitation alors que, dans le second cas, elle ne peut l'être.

L'association intervenante développait une autre argumentation au soutien de ce même grief : les dispositions contestées sont contraires au principe d'égalité en raison de la différence de traitement qu'elles créent entre nationaux et étrangers.

Le Gouvernement, pour sa part, faisait valoir que les dispositions contestées n'instituent aucune différence de traitement, puisqu'elles prévoient dans tous les cas que la peine principale doit avoir été entièrement exécutée.

Dans la décision du 27 novembre 2015 commentée, le Conseil constitutionnel a, en premier lieu, jugé mal dirigée l'argumentation fondée sur l'existence d'une différence de traitement entre nationaux et étrangers.

Les dispositions contestées n'instituent, en elles-mêmes, aucune différence de traitement entre les nationaux et les étrangers. Elles prévoient que, dans tous les cas, la demande de réhabilitation d'une peine autre que l'emprisonnement ou l'amende ne peut intervenir qu'à l'expiration ou après la prescription de la sanction subie. Toute personne condamnée à titre principal à une interdiction, déchéance ou incapacité définitive ne peut obtenir une réhabilitation judiciaire dès lors que ces peines sont sans limitation de durée et imprescriptibles. La différence de situation entre un étranger et un national, en ce qui concerne l'impossibilité d'obtenir une réhabilitation judiciaire en cas de condamnation à titre principal à une peine d'interdiction définitive du territoire français, résulte donc uniquement de ce que cette peine ne peut être prononcée qu'à l'encontre d'un étranger. Aussi, l'argumentation développée par l'association intervenante n'était recevable qu'à l'encontre des dispositions instituant la peine d'interdiction définitive du territoire français. Or, le Conseil constitutionnel a constaté qu'il n'était pas saisi de ces dispositions (cons. 5).

En second lieu, le Conseil constitutionnel a considéré que la différence de traitement instaurée entre étrangers condamnés à une peine d'interdiction du territoire selon qu'elle est prononcée à titre principal ou secondaire était justifiée par l'existence de situations différentes et était bien en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit.

Le Conseil constitutionnel devait tout d'abord déterminer l'existence ou non d'une différence de situation.

Par principe, lorsqu'une peine est prononcée à titre de peine complémentaire, elle vient s'ajouter à une autre peine qui doit elle-même être exécutée par le

condamné. Il en résulte logiquement des différences dans les régimes d'exécution. La similitude dans le contenu de la peine ne peut effacer la différence initiale entre une peine principale et complémentaire. La solution du Conseil constitutionnel rendue ici peut être rapprochée de celle rendue le 1<sup>er</sup> avril 2011, dans laquelle il avait admis que les personnes poursuivies ou condamnées pour un crime sont dans une situation différente de celles poursuivies ou condamnées pour un délit<sup>21</sup>. De la même manière, on pourrait estimer que deux condamnés à une peine identique ne se trouvent pas dans une situation identique selon que cette peine est prononcée pour une contravention, un délit ou un crime. Si le Conseil constitutionnel a en conséquence estimé qu'il existait une différence de situation entre le condamné à une peine principale et le condamné à une même peine à titre principale, il a toutefois limité cette affirmation au regard de la réhabilitation judiciaire (cons. 6).

Le Conseil constitutionnel s'est ensuite interrogé sur le caractère fondé de cette discrimination. Après avoir rappelé, comme il l'avait déjà jugé en 2013, que « *la réhabilitation judiciaire a pour objet de favoriser le reclassement du condamné* », il a jugé que « *dans cette perspective, le législateur a pu décider que la réhabilitation ne peut être prononcée que lorsque la peine principale est exécutée ou prescrite et qu'elle entraîne l'effacement tant de la peine principale que des peines complémentaires* » (cons. 6). En effet, le principe même de la réhabilitation est de constituer une mesure d'effacement d'une condamnation prononcée à titre principal après son exécution. Cette mesure est donc conçue uniquement pour s'appliquer à des peines prononcées à titre principal et n'a vocation à s'appliquer que lorsque cette peine a été exécutée. Ce n'est que par ses effets que la réhabilitation met en jeu les peines complémentaires, lesquelles disparaissent car elles sont entraînées par l'effacement de la peine principale. Le Conseil en a donc conclu que « *la différence de traitement entre le condamné à une peine définitive autre que l'emprisonnement ou l'amende prononcée à titre complémentaire, qui peut bénéficier d'un effacement de cette peine par l'effet d'une réhabilitation judiciaire, et le condamné à la même peine prononcée à titre principal, qui ne peut bénéficier d'un même effacement, est en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit* » (cons. 6).

Le grief tiré d'une méconnaissance du principe d'égalité devant la loi et la justice a donc été écarté.

## **B. – Les principes de nécessité et de proportionnalité des peines**

### **1. – La jurisprudence constitutionnelle applicable**

---

<sup>21</sup> Décision n° 2011-113/115 QPC du 01 avril 2011, *M. Xavier P. et autre (Motivation des arrêts d'assises)*.

Les principes de nécessité et de proportionnalité des peines découlent de l'article 8 de la Déclaration de 1789 selon lequel la loi « *ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires* ». Dans son contrôle des infractions pénales, le Conseil constitutionnel n'exerce qu'un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation. Il a ainsi eu l'occasion de rappeler 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* »<sup>22</sup>.

Le Conseil a notamment déclaré conforme à la Constitution, dans sa décision du 20 janvier 1994, les dispositions qui instaurent, pour certains crimes les plus graves, la peine de perpétuité « *incompressible* » (réclusion criminelle à perpétuité assortie d'une peine de sûreté de 30 ans)<sup>23</sup>. En l'espèce, les dispositions permettaient à la cour d'assises, « *par décision spéciale, soit porter la période de sûreté jusqu'à trente ans soit, si elle prononce la réclusion criminelle à perpétuité, décider qu'aucune des mesures énumérées à l'article 132-23 du même code ne pourra être accordée au condamné ... que dans cette dernière hypothèse, le juge de l'application des peines peut, à l'expiration d'une période de sûreté de trente ans suivant la condamnation, saisir un collège de trois experts médicaux ; qu'au vu de l'avis de ce collège, une commission composée de cinq magistrats de la Cour de cassation détermine s'il y a lieu de mettre fin à l'application de la décision de la Cour d'assises* ». Le Conseil constitutionnel a jugé « *que la disposition mise en cause prévoit que dans l'hypothèse où la Cour d'assises décide que les mesures énumérées à l'article 132-23 du code pénal ne seront pas accordées au condamné, le juge de l'application des peines, après la période de sûreté de trente ans, peut déclencher la procédure pouvant conduire à mettre fin à ce régime particulier, au regard du comportement du condamné et de l'évolution de sa personnalité ; que cette disposition doit être entendue comme ouvrant au ministère public et au condamné le droit de saisir le juge de l'application des peines ; qu'une telle procédure peut être renouvelée le cas échéant ; qu'au regard de ces prescriptions, les dispositions susmentionnées ne sont pas manifestement contraires au principe de nécessité des peines, énoncé par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme* ».

Les censures sur le fondement du caractère disproportionné de la sanction sont rares.

---

<sup>22</sup> Décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010, *Loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public*, cons. 14.

<sup>23</sup> 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. 13.

Au regard du principe de proportionnalité, et toujours en matière pénale, le Conseil constitutionnel a censuré la peine complémentaire d'interdiction « *pour une durée de cinq ans au plus, d'entrer et de séjourner dans l'enceinte d'une ou plusieurs infrastructures aéroportuaires ou portuaires, d'une gare ferroviaire ou routière, ou de leurs dépendances, sans y avoir été préalablement autorisé par les autorités de police territorialement compétentes* » en cas de méconnaissance des règles applicable aux moto-taxis<sup>24</sup>.

En revanche, dans de nombreuses hypothèses, le Conseil constitutionnel a écarté ce grief. Par exemple, dans sa décision n° 2014-439 QPC du 23 janvier 2015, relative à la déchéance de nationalité, il a jugé que : « *les dispositions contestées subordonnent la déchéance de nationalité à la condition que la personne a été condamnée pour des actes de terrorisme ; qu'elles ne peuvent conduire à ce que la personne soit rendue apatride ; qu'eu égard à la gravité toute particulière que revêtent par nature les actes de terrorisme, les dispositions contestées instituent une sanction ayant le caractère d'une punition qui n'est pas manifestement disproportionnée ; que, dès lors, le grief tiré de la méconnaissance des exigences de l'article 8 de la Déclaration de 1789 doit être écarté* »<sup>25</sup>.

## **2. – L'application à l'espèce**

Le requérant et l'association intervenante soutenaient que les dispositions contestées portent atteinte au principe de proportionnalité des peines dès lors qu'elles privent une personne condamnée à titre principal à une peine d'interdiction définitive du territoire français de la possibilité de former une demande en réhabilitation judiciaire alors même que cette personne ne bénéficie d'aucune autre procédure susceptible d'effacer la peine (ou de mettre fin à son exécution).

Le Premier ministre faisait valoir, en sens contraire, d'une part, que la disposition contestée n'institue en elle-même aucune peine et, d'autre part, qu'aucune exigence constitutionnelle n'impose au législateur d'ouvrir le bénéfice de la réhabilitation judiciaire aux condamnés n'ayant pas intégralement exécuté leur peine principale. De plus, la peine d'interdiction du territoire n'est encourue que pour un nombre limité d'infractions et l'étranger peut toujours demander sa réhabilitation en cas de « *services éminents* » à la France.

Pour juger ce grief opérant, le Conseil constitutionnel a précisé le champ d'application de l'article 8 de la Déclaration de 1789.

---

<sup>24</sup> Décision n° 2013-318 QPC du 7 juin 2013, *M. Mohamed T (Activité de transport public de personnes à motocyclette ou tricycle à moteur)*, cons. 19.

<sup>25</sup> Décision n° 2014-439 QPC du 23 janvier 2015, *M. Ahmed S. (Déchéance de nationalité)*, cons. 19.

Classiquement, le Conseil constitutionnel contrôle, au regard du grief d'atteinte au principe de proportionnalité, des dispositions édictant des infractions et des sanctions. Mais, en l'espèce, les dispositions contestées n'instituent en elles-mêmes aucune peine.

Le Conseil avait toutefois déjà examiné au regard de l'article 8 de la Déclaration de 1789, en tant qu'il pose le principe de nécessité des peines, les conditions d'exécution d'une peine spécifique, lors de l'examen des dispositions relatives à la période de sûreté pouvant être prononcée en cas de condamnation pour meurtre ou assassinat « *sur un magistrat, un fonctionnaire de la police nationale, un militaire de la gendarmerie, un membre du personnel de l'administration pénitentiaire ou toute autre personne dépositaire de l'autorité publique, à l'occasion de l'exercice ou en raison de ses fonctions* »<sup>26</sup>. De manière plus ancienne, il avait contrôlé au regard des principes de nécessité et proportionnalité des dispositions fixant la durée de la période de sûreté durant laquelle les condamnés ne peuvent bénéficier des dispositions concernant le fractionnement de la peine, le placement à l'extérieur, les permissions de sortir, la semi-liberté et la libération conditionnelle<sup>27</sup>. En outre, le Conseil constitutionnel avait également déjà pris en compte, dans le cadre de l'appréciation de la constitutionnalité d'une peine au regard du principe d'individualisation des peines, les conditions d'exécution de celle-ci<sup>28</sup>.

En revanche, le Conseil n'avait jamais contrôlé au regard du principe de nécessité une disposition générale d'exécution des peines ne s'apparentant pas à une mesure de sûreté.

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a jugé que au titre de l'appréciation de la disproportion manifeste entre une infraction et la peine encourue, « *il est notamment tenu compte du régime juridique d'exécution de cette peine* » (cons. 8).

Le Conseil constitutionnel a ensuite vérifié que les dispositions contestées n'étaient pas manifestement contraires au principe de proportionnalité des peines.

Dans la mesure où le Conseil constitutionnel opère un contrôle abstrait, il lui appartenait tout d'abord de vérifier si, indépendamment de la question des peines pour lesquelles la réhabilitation judiciaire est impossible, la règle

---

<sup>26</sup> Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 précitée, cons. 28 à 31.

<sup>27</sup> Décision n° 86-215 DC du 3 septembre 1986, *Loi relative à la lutte contre la criminalité et la délinquance*, cons. 8 à 11.

<sup>28</sup> Décision n° 2010-6/7 QPC du 11 juin 2010, *M. Stéphane A. et autres (Article L. 7 du code électoral)*, cons. 5.

générale posée par la disposition contestée pour les peines autres que l'emprisonnement ou l'amende n'entraînait pas une disproportion manifeste.

Aussi, le Conseil constitutionnel a tout d'abord constaté « *que lorsqu'une personne a été condamnée à titre principal à une peine autre que l'emprisonnement ou l'amende, les dispositions contestées font varier le délai à l'issue duquel la réhabilitation peut être obtenue en fonction de la durée de cette peine ou de la nature de l'infraction qu'elle sanctionne* » (cons. 10).

Le fait que certaines peines puissent être réhabilitées à l'issue d'un délai long ne méconnaît pas le principe de proportionnalité dès lors que ce délai est corrélé à la durée de la peine prononcée, ou, en cas de réhabilitation après la prescription de la peine, à la nature de l'infraction sanctionnée.

Le Conseil constitutionnel a ensuite examiné la proportionnalité de la disposition contestée en ce qu'elle avait pour effet d'interdire à une personne condamnée à titre principal à une peine autre que l'emprisonnement ou l'amende, sans limite de durée et imprescriptible, de former une demande en réhabilitation judiciaire, alors même que cette personne ne peut non plus bénéficier d'une réhabilitation légale ou d'un relèvement. Il en est ainsi des personnes condamnées à titre principal à une interdiction, déchéance ou incapacité à titre définitif.

Le Conseil constitutionnel a relevé que « *dans cette hypothèse, le condamné peut toutefois être dispensé d'exécuter la peine s'il est gracié ; que sa condamnation peut être effacée par l'effet d'une loi d'amnistie ; qu'en application de l'article 789 du code de procédure pénale, il peut bénéficier d'une réhabilitation judiciaire s'il a rendu des services éminents à la France ; qu'il bénéficie des dispositions du troisième alinéa de l'article 769 du code de procédure pénale, qui prévoit le retrait du casier judiciaire des fiches relatives à des condamnations prononcées depuis plus de quarante ans, dès lors que l'intéressé n'a pas été condamné à une nouvelle peine criminelle ou correctionnelle* » (cons. 11). Au regard de ces éléments, le Conseil constitutionnel en a déduit que les dispositions contestées n'étaient pas « *manifestement contraires au principe de proportionnalité des peines* » (cons. 11).

Le Conseil constitutionnel a en conséquence jugé les dispositions du troisième alinéa de l'article 786 du code de procédure pénale, qui ne sont contraires à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, conformes à la Constitution.