

N°395321

**Syndicat de la magistrature
et autre**

6^{ème} et 1^{ère} chambres réunies

Séance du 13 juin 2016

Lecture du 27 juin 2016

CONCLUSIONS

M. Xavier DE LESQUEN, Rapporteur public

I. Le décret n° 2015-1272 du 13 octobre 2015 a été pris pour l'application de deux séries de dispositions qui ont pour seul point commun qu'elles sont issues de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, respectivement l'article L. 132-10-1 du code de la sécurité intérieure et l'article 41-1-1 du code de procédure pénale.

Le recours contre ce décret est l'occasion pour le syndicat de la magistrature et le syndicat des avocats de France de soulever deux QPC distinctes et différentes, dirigées contre chacun de ces articles.

II. Nous vous proposons de commencer par l'examen de la QPC dirigée contre l'article L. 132-10-1 du code de la sécurité intérieure.

Issu d'un amendement présenté par M. Dominique Raimbourg, rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale, voté malgré l'opposition du gouvernement, il comporte un dispositif destiné à assurer une coordination opérationnelle entre les autorités judiciaires et les autorités administratives impliquées dans la prévention de la délinquance, « en vue de favoriser l'exécution des peines et prévenir la récidive ».

A une époque où l'on parle beaucoup d'inversion de la hiérarchie des normes, et parfois avec confusion, il faut reconnaître que cette disposition n'est pas à donner en exemple. Elle définit les modalités d'une coopération sans en fixer les principes. Il en résulte beaucoup de confusion.

Le législateur consacre l'existence de deux instances administratives, l'état-major de sécurité des conseils départementaux de prévention de la délinquance et la cellule de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure des zones de sécurité prioritaire. Les conseils départementaux de prévention de la délinquance ont été créés par un décret du 17 juillet 2002 abrogé en 2007¹, l'état-major de sécurité n'ayant à notre connaissance pas d'existence réglementaire. Les zones de sécurité prioritaire ont pour leur part été créées par une circulaire du ministre de l'intérieur du 30 juillet 2012, ainsi que leur cellule de coordination opérationnelle qui est reprise par la loi. Mais cette dernière ne prend pas soin d'en fixer la vocation.

Il faut donc faire un effort d'imagination, ou se référer à des textes de niveau hiérarchique inférieur, voir non encore intervenus, pour décrypter le I. de l'article qui se réfère au « cadre de leurs attributions » pour attribuer quatre missions à ces instances :

La première n'est pas compliquée : il s'agit de recevoir de la part du procureur de la République, au moins une fois par an, information de la politique pénale mise en œuvre sur leur territoire.

La deuxième a plus de portée : elle impose à ces instances administratives d'examiner et de donner « leur avis sur les conditions de mise en œuvre des mesures prévues à l'article 41-1 du code de procédure pénale », c'est-à-dire les mesures de « médiation pénale » instituées en 1999², telles le rappel à la loi ou la mesure de réparation, sans que l'on sache bien si l'avis porte sur les conditions générales de mise en œuvre de ces dispositions ou des mesures particulières.

La troisième mission de coordination est également consistante : les instances administratives sont chargées d'organiser « les modalités du suivi et du contrôle en milieu ouvert (...) des personnes condamnées sortant de détention, désignées par l'autorité judiciaire compte tenu de leur personnalité, de leur situation matérielle, familiale et sociale ainsi que des circonstances de la commission des faits. Sont impliqués dans cette mission les services et personnes publiques ou privées mentionnés au premier alinéa du présent I, c'est-à-dire « l'administration pénitentiaire, les autres services de l'État, les collectivités territoriales, les associations et les autres personnes publiques ou privées ».

Enfin, une quatrième mission consiste à informer les juridictions de l'application des peines ainsi que le service pénitentiaire d'insertion et de probation des conditions de mise en œuvre de la mission précédente mais elle permet au passage à ces instances administratives de « se voir transmettre par ces mêmes juridictions et ce même service toute information que ceux-ci jugent utile au bon déroulement du suivi et du contrôle de ces personnes ».

¹ Par le décret n° 2007-1126 du 23 juillet 2007

² cf. loi no 99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale.

III. Le décret attaqué est venu quelque peu préciser ce dispositif, en créant un article R. 132-6-1 qui précise la composition de l'état-major de sécurité et de la cellule de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure, la première comprenant le préfet et le procureur de la République ou leurs représentants, la seconde étant de composition plus large et coprésidée par ces deux autorités.

L'application de l'article L. 132-10-1 au litige n'est pas douteuse, et l'article n'a pas fait l'objet d'une déclaration de conformité ni *a priori* ni par la voie de la QPC. Reste à examiner le caractère sérieux de la question soulevée.

IV. Est d'abord invoquée la méconnaissance de la garantie des droits découlant de l'article 16 de la déclaration de 1789 du fait que les dispositions législatives critiquées privent les particuliers de la protection de l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle en vertu de l'article 66 de la Constitution.

Les requérants critiquent l'intervention d'instances administratives dans l'exécution des peines qui relèvent selon eux de la compétence exclusive du juge judiciaire en vertu de l'article 66 de la Constitution. Mais vous ne pourrez être convaincus du sérieux de ce premier moyen, et cela à double titre.

Le Conseil constitutionnel a précisé, par sa décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999, le champ de la liberté individuelle au sens de l'article 66 de la Constitution, en le concentrant sur les privations de liberté « de corps », telles la détention, la garde à vue, la rétention ou l'hospitalisation sans consentement. L'autorité judiciaire est chargée par la Constitution d'assurer le respect du principe selon lequel « nul ne peut être arbitrairement détenu », et par extension que nul ne peut être privé de ces libertés essentielles. Cette mission exclusive de l'autorité judiciaire a été réaffirmée par la récente décision n° 2016-593 du 19 février 2016 sur les perquisitions et saisies administratives dans le cadre de l'état d'urgence.

Le Conseil constitutionnel a par ailleurs affirmé de longue date que « les décisions relatives aux modalités d'exécution des peines sont, par nature, distinctes de celles par lesquelles celles-ci sont prononcées », ce dont il déduit « que les règles applicables aux peines ne sont pas applicables aux mesures d'exécution des peines ». Au nombre de ces règles, et même principes, figure en premier lieu la compétence exclusive de l'autorité judiciaire pour prononcer les peines privatives des libertés. Par sa décision n° 78-98 DC du 22 novembre 1978, le Conseil constitutionnel a ainsi admis que les modalités d'exécution des peines privatives de liberté soient décidées par des autorités autres que des juridictions. Il s'agissait alors des commissions administratives composées en majorité de personnes n'ayant pas la qualité de magistrat du siège, à qui le législateur avait confié le pouvoir d'accorder certaines permissions de sortie. Cette

solution a récemment été confirmée par la décision n° 2014-408 QPC du 11 juillet 2014 (sur les retraits de réduction de peine).

Les principes invoqués ne font donc pas obstacle à ce que législateur confie à une instance administrative des pouvoirs pour organiser les modalités du suivi et du contrôle en milieu ouvert de personnes condamnées sortant de détention.

V. Mais encore faut-il que ces pouvoirs soient suffisamment encadrés. Or c'est sur ce point que porte le second moyen, qui nous paraît sérieux.

Les requérants invoquent l'incompétence négative du législateur en association avec le droit au respect de la vie privée dont la garantie a été rattachée à l'article 2 de la Déclaration de 1789. La Conseil constitutionnel juge qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre la prévention des atteintes à l'ordre public nécessaire à la sauvegarde de droits et de principes de valeur de principe constitutionnel au même titre que la recherche des auteurs d'infraction, et le respect des autres droits et libertés constitutionnellement protégés tels le droit au respect de la vie privée. Voyez pour une application récente la décision n° 2013-357 QPC du 29 novembre 2013. Ou encore, la décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015 sur le loi relative au renseignement.

Et il exige que le législateur mette en place les garanties légales de nature à assurer cette conciliation : elles peuvent résulter du contrôle de l'autorité judiciaire, de l'existence de voies de recours juridictionnelles effectives (voyez la décision 2013-357 QPC), ces garanties devant être adaptées à la nature et à la gravité des mesures en cause.

Les requérant visent spécifiquement les modalités d'échange d'information prévues par le 4ème du I. de l'article L. 132-10-1, permettant aux deux instances administratives que nous avons citées de se voir transmettre par les juridictions de l'application des peines ainsi que par le service pénitentiaire d'insertion et de probation toute information que ceux-ci jugent utile au bon déroulement du suivi et du contrôle des personnes sortant de détention.

Il est vrai que ces dispositions sont potentiellement attentatoires à la vie privé, dès lors que, faute de précision, ces dispositions peuvent viser tout élément de la procédure pénale, voire les informations consignées dans les fiches du casier judiciaire, et que par ailleurs la loi ne définit pas la composition des instances dont elle consacre l'existence, rendant ainsi possible une diffusion large des informations en cause.

L'article litigieux précise certes que ce sont les juridictions de l'application des peines et le service pénitentiaire d'insertion et de probation qui décideront des informations à transmettre. Mais il n'en reste pas moins que la loi n'en limite pas le champ.

Et le II. de l'article prévoit que « les informations confidentielles échangées en application du I. du présent article ne peuvent être communiquées à des tiers », mais la garantie est affaiblie par l'imprécision des personnes légalement destinataires de l'information, la coordination mise en place concernant, outre l'État dont son administration pénitentiaire, les collectivités territoriales, les associations et les autres personnes publiques ou privées, ces dernières pouvant être, si on se réfère aux principes généraux de la sécurité intérieure, « les représentants des professions, des services et des associations confrontés aux manifestations de la délinquance ou œuvrant dans les domaines de la prévention, de la médiation, de la lutte contre l'exclusion ou de l'aide aux victimes » (cf. l'article L. 111-1 du code).

On imagine que l'intention du législateur, alignée semble-t-il sur la pratique administrative, est de permettre et même d'assurer une diffusion plus limitée, mais il vous appartient, pour l'examen de la QPC, d'en rester aux garanties légales. Nous précisons que la lecture du décret attaqué donne des indications sur les éléments qui nous paraissent cruellement manquer dans la loi, notamment les principes de compositions des instances administratives et la restriction du champ des informations qui peuvent être échangées.

Vous pourrez donc transmettre au Conseil constitutionnel la question de la conformité à la Constitution de l'article L. 132-10-1 du code de la sécurité intérieure.

VI. Vient ensuite la QPC dirigé contre l'article 41-1-1 du code de procédure pénale, qui institue un nouveau dispositif de transaction pénale destiné aux infractions dites « de faible gravité ». Ce dispositif est également issu d'un amendement parlementaire adopté contre l'avis du gouvernement.

Il s'agit d'une extension des modalités de transaction pénale, procédure alternative aux poursuites pénales qui constitue l'une des modalités d'extinction de l'action publique prévue par l'article 6 du code de procédure pénale. Il est utile de vous rappeler les dispositifs en place.

La composition pénale de l'article 41-2, qui résulte de la loi n° 99-515 du 23 juin 1999, est applicable aux personnes physiques qui reconnaissent avoir commis un ou plusieurs délits punis à titre de peine principale d'une peine d'amende ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à cinq ans. Cette procédure intervient avant que l'action publique n'ait été mise en mouvement : elle est proposée par le procureur de la République, acceptée par la personne concernée et validée par le président du tribunal de grande instance. Une procédure similaire a été étendue, par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004, aux personnes déférées devant le procureur de la République ou convoquées à cette fin : c'est la comparution sur reconnaissance

préalable de culpabilité (« plaider-coupable »), prévue aux articles 495-7 à 495-16 du code de procédure pénale.

Deux procédures de composition pénale particulières ont été conçues, l'une dite « municipale » pour les contraventions que les agents de la police municipale sont habilités à constater par procès-verbal (cf. art. 44-1 CPP), l'autre dite « environnementale » pour les délits et contraventions de cinquième classe prévus et réprimés par le code de l'environnement (cf. article L. 173-12 du code de l'environnement) : elles ont la particularité d'intervenir à l'initiative de l'autorité administrative, tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement, la transaction proposée par l'administration et acceptée par l'auteur de l'infraction devant être homologuée par le procureur de la République.

La nouvelle procédure de l'article 41-1-1 a un statut intermédiaire : elle intervient sur proposition d'un officier de police judiciaire, tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement et sur autorisation du procureur de la République, pour un certain nombre de contraventions et délits qui sont énumérés, notamment ceux punis d'un an d'emprisonnement au plus ou prévus à l'article 311-3 du code pénal, lorsque la valeur de la chose volée est inférieure à un seuil fixé par décret. La transaction, acceptée par l'auteur de l'infraction, est ensuite homologuée par le président du tribunal de grande instance.

VII. L'application au litige n'est pas douteuse, et la disposition litigieuse n'a pas fait l'objet d'une déclaration de conformité. Reste là encore à examiner le caractère sérieux de la question soulevée.

Est d'abord invoqué le droit au procès équitable garanti par l'article 16 de la déclaration de 1789. Les requérants n'ignorent pas que le Conseil constitutionnel a jugé, s'agissant de la composition « municipale » que les dispositions de l'article 44-1 du CPP « n'organisent pas un procès mais une procédure de transaction, qui suppose l'accord libre et non équivoque, avec l'assistance éventuelle d'un avocat, de l'auteur des faits ; que la transaction homologuée par l'autorité judiciaire ne présente, par elle-même, aucun caractère exécutoire ; que, dès lors, le grief tiré de la violation des droits de la défense et du droit à un procès équitable est inopérant » : voyez la décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, dont la grille d'analyse a été reprise pour la composition « environnementale » (décision n° 2014-416 QPC du 26 septembre 2014).

Ils estiment cependant la solution d'inopérance qui en résulte ne peut s'appliquer en l'espèce en raison, d'une part, du caractère exécutoire de la consignation prévue et, d'autre part, de l'initiative de la transaction laissée à une autorité judiciaire, l'officier de police judiciaire, et non administrative.

Le dernier point ne semble guère convaincant. Le Conseil constitutionnel a admis que l'injonction soit proposée par une autorité administrative (cf. les deux décisions citées) ou judiciaire (voyez la décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004, relative au « plaider-coupable ». Et, revenant sur la solution ayant conduit à la censure de l'injonction pénale par sa décision n° 95-360 DC du 2 février 1995, il a finalement admis, par les deux décisions précitées, que la transaction puisse intervenir à la seule diligence d'une autorité de poursuite, dès lors que l'action publique n'a pas été mise en mouvement (voyez sur ce dernier point votre décision d'Assemblée FNE du 7 juillet 2006, n° 283178, au Rec.). Vous ne verrez donc pas de difficulté à ce que la composition ici en cause soit proposée par des officiers de police judiciaire, dont l'activité est dirigée par le procureur de la République en vertu de l'article 41 du code de procédure pénale, avant homologation par un juge du siège.

La seconde critique est plus gênante. Les requérants relèvent que l'article 41-1-1 prévoit que « Lorsque le procureur de la République autorise le recours à la transaction (...), l'officier de police judiciaire peut soumettre l'auteur de l'infraction, compte tenu de ses ressources et de ses charges, à l'obligation de consigner une somme d'argent, en vue de garantir le paiement de l'amende » transactionnelle. La consignation intervenant avant que le juge du siège homologue la transaction, ils en déduisent que celle-ci est *de facto* exécutoire, du fait que son exécution ne dépend plus que de l'autorité publique, qui a la faculté de percevoir la somme consignée.

La portée de la critique est limitée car, d'une part, la transaction peut comporter l'obligation pour l'auteur des faits de réparer le dommage résultant de celle-ci, qui demeure sous son contrôle ; d'autre part, l'obligation de consigner n'est pas systématique.

Il ne nous semble par ailleurs pas que le critère du caractère exécutoire soit en lui-même décisif. Il nous semble que le Conseil constitutionnel le mobilise comme élément permettant d'établir que la transaction est le fruit d'un accord libre et non équivoque de l'auteur des faits. Si celui-ci s'est vu imposé la transaction par une forme de contrainte, de pression ou d'incompréhension, il a ainsi la faculté d'y échapper.

Or le dispositif critiqué offre des échappatoires : après avoir accepté la transaction, il peut encore renoncer à payer la somme consignée. Et il ne nous paraît pas si important que cet échappatoire intervienne avant l'homologation.

Mais il est vrai que le Conseil constitutionnel s'est appuyé, dans ses deux décisions déjà citées, sur le fait que la transaction homologuée ne présente, en elle-même, aucun caractère exécutoire et n'entraîne aucune privation ou restriction des droits de l'intéressé et qu'elle doit être exécutée volontairement par ce dernier. Vous pourriez donc hésiter à amender ce qui peu apparaître comme une condition à la solution consistant à estimer que les mesures fixées dans la transaction ne revêtent pas le caractère de sanctions ayant le caractère d'une punition.

Nous pensons donc que ce moyen soulève une question sérieuse.

VIII. La réponse au moyen tiré de l'atteinte au principe de la présomption d'innocence se déduit de cette qualification : il est également inopérant si vous considérez que la violation des droits de la défense n'est pas invocable.

IX. Est enfin invoquée l'incompétence négative du législateur, chargé en vertu de l'article 34 de la Constitution de fixer les règles concernant la procédure pénale, associé au principe de légalité des délits et des peines, du fait de la délégation consenti au pouvoir réglementaire pour préciser le champ de la procédure en fixant le plafond de valeur de l'objet volé qui permet de faire application de la procédure s'agissant des délits visés au 4° du I. de l'article en cause.

Mais là encore, le sort du moyen dépend de la qualification des mesures, l'invocation tant de l'article 8 que de l'article 9 de la Déclaration de 1789 étant inopérante si les mesures fixées par la loi n'ont pas le caractère de sanction. Au demeurant, l'argument n'est guère troublant, seul le délit de vol simple de l'article 311-3 du code pénal étant visé par la loi, la fixation du seuil pouvant être regardé comme une faculté donnée au pouvoir réglementaire de limiter le recours à la procédure de la composition.

Finalement, nous vous proposons de renvoyer également cette seconde QPC, au bénéfice des hésitations que nous avons exprimées.

Et par ces motifs, nous concluons au renvoi de la question de la conformité à la Constitution de l'article L. 132-10-1 du code de la sécurité intérieure et de l'article 41-1-1 du code de procédure pénale.