

NOR : JUSK1814426N



LE PREFET  
DIRECTEUR DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

2016 100 460 67

NOTE

04 NOV. 2016

à

Mesdames et Messieurs les directeurs interrégionaux des services pénitentiaires

Mesdames et Messieurs les chefs d'établissement

Madame la directrice de l'ENAP

**Objet :** note relative aux conséquences de la décision du Conseil constitutionnel du 23 septembre 2016 (n° 2016-569 QPC) sur la communication d'information aux administrations en matière d'exécution de peine.

Pièce jointes :

- Décision n° 2016-569 QPC du Conseil constitutionnel du 23 septembre 2016
- Analyse juridique de la décision n° 2016-569 QPC du Conseil constitutionnel du 23 septembre 2016
- Dépêche de la direction des affaires criminelles et des grâces du 14 octobre 2016

Par décision du 23 septembre 2016 (QPC n° 2016-569), jointe à la présente note, le Conseil constitutionnel a examiné l'article L.132-10-1 du code de la sécurité intérieure. Ces dispositions, introduites par la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, ont confié aux états-majors de sécurité des conseils départementaux de prévention de la délinquance (CDPD) et aux cellules de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure des

DAP

Adresse postale : 13, place Vendôme - 75042 PARIS Cedex 01  
Bureaux situés : 35 rue de la gare - 75019 PARIS  
Tél : 01 44 77 60 60

zones de sécurité prioritaire (CCOFSI) de nouvelles compétences en matière d'exécution des peines.

A l'occasion de son examen, le Conseil constitutionnel a restreint le champ de la QPC aux 3° et 4° du paragraphe I, relatifs à l'échange d'informations entre ces instances, d'une part, et l'autorité judiciaire et service pénitentiaire d'insertion et de probation, d'autre part.

Aux termes de sa décision, le Conseil a déclaré conforme à la Constitution le 3° de l'article L.132-10-1 précité. Il a en effet considéré qu'en limitant l'intervention de l'EMS et de la CCOFSI à l'organisation du suivi en milieu ouvert des seules personnes que l'autorité judiciaire lui a désignées, le législateur n'a méconnu aucune des prérogatives constitutionnelles de l'autorité judiciaire en matière d'exécution des peines.

En revanche, le Conseil a déclaré contraire à la Constitution le 4° de l'article L.132-10-1 précité. Il a considéré que, même justifiée par l'objectif d'intérêt général tenant à la nécessité de favoriser l'exécution des peines et de prévenir la récidive, l'atteinte au droit au respect de la vie privée portée par les dispositions prévoyant une communication d'informations par les JAP et le SPIP à l'état-major de sécurité et à la cellule de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure est disproportionnée et donc contraire à la Constitution, dès lors que la nature et le champ des informations échangées n'ont pas été précisées par le législateur.

La loi continue de prévoir que l'état-major de sécurité et la cellule de coordination opérationnelle des forces de sécurité ont notamment pour mission, s'agissant des personnes condamnées sortant de détention désignées par l'autorité judiciaire, d'organiser les modalités du suivi et du contrôle de ces personnes par les services mentionnés à l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article L.132-10-1, c'est-à-dire notamment par l'administration pénitentiaire.

A ce titre, en premier lieu, le SPIP devra toujours participer à l'état-major de sécurité et à la cellule de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure sur décision commune du préfet et du procureur de la République.

En second lieu, le service devra toujours répondre aux interrogations relatives aux orientations générales de la politique d'exécution des peines conformément à l'article D. 576 du code de procédure pénale.

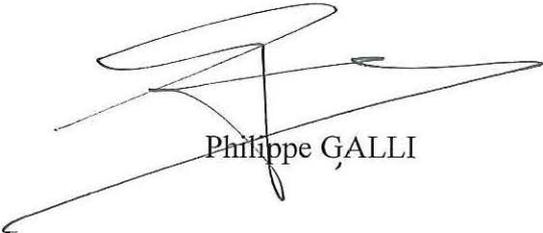
Toutefois, dans le cadre de l'état-major de sécurité et de la cellule de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure, le service ne pourra pas se prononcer sur les situations individuelles désignées par l'autorité judiciaire. Il pourra cependant toujours recevoir des informations relatives à ces situations émanant de l'état-major de sécurité et de la cellule de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure.

Par ailleurs, il sera bien évidemment toujours tenu de faire des rapports sur les personnes qu'il suit à l'autorité judiciaire mandante.

Par une dépêche en date du 14 octobre 2016, également jointe à la présente note, la direction des affaires criminelles et des grâces a précisé que les procureurs de la République veilleront à ne transmettre aucun élément du dossier des personnes signalées au sein des états-majors de sécurité et des cellules de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure.

Il convient donc d'ores et déjà d'informer vos services des conséquences de cette décision.

La sous-direction des métiers et de l'organisation des services et la sous-direction des missions se tiennent à votre disposition pour toute difficulté que vous rencontreriez dans la mise en œuvre de cette note, en particulier le bureau des pratiques professionnelles en service pénitentiaire d'insertion et de probation (Me2) et le bureau de l'action juridique et du droit pénitentiaire (Mi4).



Philippe GALLI

DAP

Adresse postale : 13, place Vendôme - 75042 PARIS Cedex 01  
Bureaux situés : 35 rue de la gare - 75019 PARIS  
Tél : 01 44 77 60 60

## QPC n° 2016-569 du 23 septembre 2016 - analyse juridique et conséquences

**L'essentiel** : le Conseil constitutionnel a été saisi le 29 juin 2016 par le Conseil d'État d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée pour le syndicat de la magistrature et le syndicat des avocats de France portant notamment **sur l'article L. 132-10-1 du code de la sécurité intérieure**, dans sa rédaction issue de l'article 36 de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales.

Dans sa décision n° 2016-569 QPC du 23 septembre 2016, le **Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution** notamment les mots : « **et peuvent 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** » de l'article L. 132-10-1 du CSI. Il a en revanche déclaré conformes à la Constitution le 3° et les autres dispositions du 4° du paragraphe I de cet article L. 132-10-1.

### **I. Genèse et objet de l'article L132-10-1 du Code de sécurité intérieure**

#### I.1 Genèse

L'article 36 de la loi du 15 août 2014, à l'origine de l'article L. 132-10-1 du CSI a été introduit à l'Assemblée nationale, en première lecture, à l'initiative du rapporteur de la commission des lois, M. Raimbourg.

L'objet de cette disposition était de mettre en place une « **déclinaison territoriale** » de la **politique d'exécution des peines**. Dans son rapport à l'Assemblée nationale, M. RAIMBOURG expliquait ainsi la version initiale du texte : « (...) pour être réellement efficace, la politique nationale d'exécution des peines et de prévention de la récidive doit faire l'objet d'une déclinaison territoriale.

Les conseils départementaux de prévention de la délinquance (CDPD) se sont vus octroyer une compétence de principe dans l'élaboration et la mise en œuvre, dans le département, des grandes orientations de la politique d'exécution des peines et de prévention de la récidive.

Afin d'assurer un contrôle soutenu de ces personnes en milieu ouvert, les juridictions de l'application des peines et le SPIP devaient transmettre, dans le cadre du CPDP, « toute information que ceux-ci jugent utiles au bon déroulement du suivi et du contrôle » des personnes condamnées sortant de détention.

Ainsi l'article L132-10-1 introduit dans le Code de la sécurité intérieure par la loi du 15 août 2014 disposait :

*« I.- Au sein du conseil départemental de prévention de la délinquance et, le cas échéant, de la zone de sécurité prioritaire, l'état-major de sécurité et la cellule de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure sont chargés d'animer et de coordonner, sur leur territoire, les actions conduites par l'administration pénitentiaire, les autres services de l'Etat, les collectivités territoriales, les associations et les autres personnes publiques ou privées, en vue de favoriser l'exécution des peines et prévenir la récidive.*

*Dans le cadre de leurs attributions, l'état-major de sécurité et la cellule de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure :*

1° Sont informés par le procureur de la République, au moins une fois par an, de la politique pénale mise en œuvre sur leur territoire ;

2° Examinent et donnent leur avis sur les conditions de mise en œuvre des mesures prévues à l'article 41-1 du code de procédure pénale ;

3° Organisent les modalités du suivi et du contrôle en milieu ouvert, par les services et personnes publiques ou privées mentionnés au premier alinéa du présent I, 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 ;

4° Informent régulièrement les juridictions de l'application des peines ainsi que le service pénitentiaire d'insertion et de probation des conditions de mise en œuvre, dans le ressort, du suivi et du contrôle des personnes désignées en application du 3° du présent I et peuvent 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.

II.-Les informations confidentielles échangées en application du I du présent article ne peuvent être communiquées à des tiers.

L'échange d'informations est réalisé selon les modalités prévues par un règlement intérieur établi par le conseil départemental de prévention de la délinquance sur la proposition des membres des groupes de travail mentionnés au premier alinéa.

III.-Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat »

## I.2 Objet du texte

L'article L. 132-10-1 du CSI a donc pour objet d'étendre la compétence de structures originellement dédiées à la prévention de la délinquance et à la lutte contre l'insécurité, à des missions d'exécution des peines qui relèvent en principe d'autres intervenants publics et ce, selon des modalités d'application fixées par décret en Conseil d'Etat.

A ce titre, l'EMS ou la cellule de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure (CCOFSI) doivent organiser les modalités du suivi et du contrôle en milieu ouvert, par ceux dont elles coordonnent l'action, des personnes condamnées sortant de détention que l'autorité judiciaire leur a désignées (3° du I de l'article L. 132-10-1 du CSI).

En retour, il leur est fait obligation d'informer régulièrement les juridictions de l'application des peines ainsi que le SPIP des conditions de mise en œuvre de ce suivi. (première partie du 4° du I de l'article L132-10-1 du CSI)

Pour mener à bien cette mission opérationnelle, deux sortes de prérogatives leurs sont reconnues :

- une information générale et annuelle, par le procureur de la République, de la politique pénale territoriale (1° du I de l'article L. 132-10-1 du CSI).
- le droit de recevoir « toute information », sur les personnes dont elles organisent les modalités de suivi et de contrôle, que les juridictions d'application des peines et le SPIP jugeraient utile au bon déroulement de ce suivi ou de ce contrôle (4° du I de l'article L. 132-10-1 du CSI).

Les informations confidentielles ainsi échangées ne peuvent être communiquées à des tiers (II de l'article L. 132-10-1 du CSI).

## **Le décret n° 2015-1272 du 13 octobre 2015 a complété ce dispositif.**

Il a tout d'abord, fixé la composition de l'état-major de sécurité, réduite au préfet et au procureur de la République (ou à leurs représentants), et celle des cellules de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure. Ces dernières réuniront autour du préfet et du procureur de la République « les représentants de la police nationale, de la gendarmerie nationale et de la direction des douanes » ainsi que, sur décision du préfet et du procureur de la République, en tant que de besoin « les maires des communes concernées, les représentants des services pénitentiaires d'insertion et de probation, de la protection judiciaire de la jeunesse ou d'autres administrations de l'État ».

Ce décret a également introduit l'article R. 132-6-1 dans le code de la sécurité intérieure issu du décret n° 2015-1272 qui dispose in fine :

*« III.- Le procureur de la République désigne, après avis favorable du juge de l'application des peines, les personnes condamnées mentionnées au 3° de l'article L. 132-10-1. L'état-major de sécurité et la cellule de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure, organisent les modalités du suivi et du contrôle, par les services et personnes publiques ou privées mentionnées au premier alinéa du même article, des obligations et interdictions imposées par la juridiction de jugement ou le juge de l'application des peines à ces personnes en milieu ouvert.*

*Pour l'application du 4° du I de l'article L. 132-10-1, le procureur de la République est destinataire des informations adressées par l'état-major de sécurité et la cellule de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure et leur adresse les informations que les juridictions de l'application des peines et le service pénitentiaire d'insertion et de probation jugent utiles pour le déroulement de leur action.*

*L'échange d'informations confidentielles prévu au II de l'article L. 132-10-1 ne peut donner lieu à la transmission des pièces d'une procédure pénale ».*

## **II. Circonscription de la question et motifs de la déclaration partielle d'inconstitutionnalité**

### **II.1 Grievs soulevés**

Les syndicats requérants développaient deux griefs à l'encontre de l'article L. 132-10-1 du CSI. Le premier était fondé sur la garantie des droits et la liberté individuelle protégée par l'article 66 de la Constitution : en confiant à des autorités administratives une mission d'organisation des modalités de suivi et de contrôle en milieu ouvert de personnes condamnées sortant de détention, le législateur leur aurait permis d'empiéter sur les prérogatives de l'autorité judiciaire en matière d'exécution des peines.

Le second grief tenait au fait que les autorités judiciaires et les SPIP pouvaient transmettre aux états-majors de sécurité et aux cellules de coordination opérationnelle toute information qu'ils jugeraient utile de leur confier pour l'organisation du suivi des personnes condamnées qu'ils leur auraient désignées. Prenant argument des imprécisions de la loi sur le champ et les destinataires de ces informations, les requérants estimaient que les dispositions en cause méconnaissaient tant la garantie des droits que le droit au respect de la vie privée.

Compte tenu des griefs ainsi retenus, le Conseil constitutionnel a restreint le champ de la QPC aux 3° et 4° du paragraphe I de l'article L. 132-10-1, qui posaient le principe de l'échange d'informations entre ces instances, d'une part, et l'autorité judiciaire et le SPIP, d'autre part.

## II.2 Motifs retenus par le Conseil constitutionnel

### S'agissant de la conformité à la Constitution du 3° du I de l'article 132-10-1,

Le Conseil constitutionnel a rappelé, conformément à une jurisprudence constante, qu'« aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'interdit au législateur de confier à des autorités autres que des juridictions judiciaires le soin de fixer certaines modalités d'exécution des peines » (paragr. 25).

En l'espèce, l'intervention de l'EMS et de la CCOFSI est limitée à l'organisation du suivi en milieu ouvert des seules personnes que l'autorité judiciaire lui a désignées.

L'autorité judiciaire conserve donc le contrôle sur l'exécution des peines de sorte que le Conseil a considéré qu'aucune des prérogatives constitutionnelles des juridictions judiciaires en matière d'exécution des peines n'étaient méconnues par cette disposition. En conséquence, le Conseil a écarté les griefs tirés de la méconnaissance de l'article 16 de la Déclaration de 1789 et de l'article 66 de la Constitution et a déclaré le 3° du I de l'article L1132-10-1 conforme à la Constitution.

### S'agissant de la conformité à la Constitution du 4° du I de l'article 132-10-1,

Le Conseil constitutionnel a tout d'abord rappelé que le droit au respect à la vie privée est un principe à valeur constitutionnelle tiré de l'article 2 de la Déclaration de 1789 (qui consacre notamment au rang des droits fondamentaux le droit à la liberté).

En premier lieu, le Conseil a indiqué, que les échanges d'informations entre, d'une part, l'EMS et la CCOFSI et, d'autre part, les juridictions de l'application des peines et le service pénitentiaire d'insertion et de probation, sont susceptibles de porter atteinte à ce droit au respect de la vie privée.

Toutefois, en second lieu, il a indiqué qu'une telle atteinte pouvait être déclarée conforme à la Constitution dès lors que cette atteinte était justifiée par un motif d'intérêt général d'une part, et mise en œuvre de manière adéquate et proportionnée d'autre part.

En l'espèce, le Conseil constitutionnel a considéré que l'échange d'informations répondait indubitablement à un objectif d'intérêt général puisqu'il s'agissait de «favoriser l'exécution des peines et prévenir la récidive » (paragr. 25).

En revanche, le Conseil a considéré que l'atteinte portée par le texte attaqué au droit au respect de la vie privée était disproportionnée en ce que le législateur n'avait pas défini la nature des informations susceptibles d'être échangées et n'avait pas limité leur champ.

En d'autres termes, **même justifiée par l'objectif d'intérêt général tenant à la nécessité de favoriser l'exécution des peines et de prévenir la récidive, l'atteinte portée par les**

**dispositions prévoyant une communication d'informations par les JAP et le SPIP à l'EMS et à la CCOFSI au sein du CDPD est disproportionnée et donc contraire à la Constitution dès lors que la nature et le champ des informations échangées n'ont pas été précisées par le législateur.**

En conséquence, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution la seconde partie du 4° du I de l'article L132-10-1.

### **III. Conséquences et perspectives**

Le Conseil constitutionnel n'a pas jugé utile de différer dans le temps l'abrogation de la partie déclarée contraire à la Constitution du texte du 4° I de l'article L132-10-1 CSI.

Par conséquent, le texte prévoyant que l'EMS et la CCOFSI pouvaient se voir transmettre par les juridictions d'application des peines et le SPIP toute information qu'ils jugeaient utiles au bon déroulement du suivi et du contrôle désignées en application du 3° est d'ores et déjà abrogé.

Pour autant, il importe de souligner que le Conseil constitutionnel n'a pas déclaré contraires à la Constitution le 3° du I et le reste du 4° du I de l'article L132-10-1 alors qu'il avait fait entrer ces éléments textuels dans le champ de la QPC. De même, le premier alinéa de l'article L132-10-1 n'a pas été soumis à la censure.

Ceci implique que la loi prévoit toujours que l'EMS et la CCOFSI ont pour mission s'agissant des personnes condamnées sortant de détention désignées par l'autorité judiciaire, d'organiser les modalités du suivi et du contrôle de ces personnes par les services mentionnés à l'alinéa 1 de l'article L132-10-1, c'est-à-dire par l'administration pénitentiaire, les autres services de l'Etat, les collectivités territoriales, les associations et les autres personnes publiques ou privées.

A ce titre, le SPIP devra toujours participer aux CCOFSI sur décision commune du préfet et du procureur de la République. Il devra toujours répondre aux interrogations relatives aux orientations générales de la politique d'exécution des peines conformément à l'article D. 576 CPP. Il n'aura toutefois pas à se prononcer sur les situations individuelles désignées par l'autorité judiciaire mais pourra toujours recevoir des informations relatives à ces situations émanant de l'état-major de sécurité et de la cellule de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure. Par ailleurs, il sera bien évidemment toujours tenu de faire des rapports sur les personnes qu'il suit à l'autorité judiciaire mandante.

La question de l'impact pour le procureur de la République de la censure opérée par le Conseil constitutionnel relève de la DACG.

A plus long terme, il nous paraît opportun qu'intervienne une nouvelle disposition législative précisant les informations que les JAP et les SPIP devront transmettre par l'intermédiaire du PR à l'EMS ou la CCOFSI afin de ne pas priver d'effectivité le suivi prévu par le 3° du I du L132-10-1 CSI. Il importe que la DAP soit associée à ces travaux éventuels.



Décision n° 2016-569 QPC  
du 23 septembre 2016

(Syndicat de la magistrature et autre)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 29 juin 2016 par le Conseil d'État (décision n° 395321 du 27 juin 2016), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour le syndicat de la magistrature et le syndicat des avocats de France, par la SCP Sevaux et Mathonnet, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2016-569 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 41-1-1 du code de procédure pénale et de l'article L. 132-10-1 du code de la sécurité intérieure, dans leur rédaction issue de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le code de procédure pénale ;
- le code de la sécurité intérieure ;
- la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

- les observations présentées pour les syndicats requérants par la SCP Sevaux et Mathonnet, enregistrées le 21 juillet 2016 ;

– les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le 21 juillet 2016 ;

– les pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu M. Paul Mathonnet, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, pour les syndicats requérants, et M. Xavier Pottier, désigné par le Premier ministre, à l'audience publique du 13 septembre 2016 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

– Sur l'article 41-1-1 du code de procédure pénale :

1. L'article 41-1-1 du code de procédure pénale, dans sa rédaction issue de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions, prévoit : « I. – L'officier de police judiciaire peut, tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement et sur autorisation du procureur de la République, transiger avec les personnes physiques et les personnes morales sur la poursuite :

« 1° Des contraventions prévues par le code pénal, à l'exception des contraventions des quatre premières classes pour lesquelles l'action publique est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire en application de l'article 529 ;

« 2° Des délits prévus par le code pénal et punis d'une peine d'amende ;

« 3° Des délits prévus par le même code et punis d'un an d'emprisonnement au plus, à l'exception du délit d'outrage prévu au deuxième alinéa de l'article 433-5 dudit code ;

« 4° Du délit prévu à l'article 311-3 du même code, lorsque la valeur de la chose volée est inférieure à un seuil fixé par décret ;

« 5° Du délit prévu à l'article L. 3421-1 du code de la santé publique ;

« 6° Du délit prévu au premier alinéa de l'article L. 126-3 du code de la construction et de l'habitation.

« Lorsque le procureur de la République autorise le recours à la transaction en application du présent article, 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 mentionnée au 1° du II ou, le cas échéant, de l'amende prononcée en cas de poursuites et de condamnation dans les conditions prévues au dernier alinéa du III.

« La transaction autorisée par le procureur de la République, proposée par l'officier de police judiciaire et acceptée par l'auteur de l'infraction est homologuée par le président du tribunal de grande instance ou par un juge par lui désigné, après avoir entendu, s'il y a lieu, l'auteur de l'infraction assisté, le cas échéant, par son avocat.

« II. – La proposition de transaction est déterminée en fonction des circonstances et de la gravité de l'infraction, de la personnalité et de la situation matérielle, familiale et sociale de son auteur ainsi que de ses ressources et de ses charges. Elle fixe :

« 1° L'amende transactionnelle due par l'auteur de l'infraction et dont le montant ne peut excéder le tiers du montant de l'amende encourue ;

« 2° Le cas échéant, l'obligation pour l'auteur de l'infraction de réparer le dommage résultant de celle-ci ;

« 3° Les délais impartis pour le paiement et, s'il y a lieu, l'exécution de l'obligation de réparer le dommage.

« III. – L'acte par lequel le président du tribunal de grande instance ou le juge par lui désigné homologue la proposition de transaction est interruptif de la prescription de l'action publique.

« L'action publique est éteinte lorsque l'auteur de l'infraction a exécuté dans les délais impartis l'intégralité des obligations résultant pour lui de l'acceptation de la transaction.

« En cas de non-exécution de l'intégralité des obligations dans les délais impartis ou de refus d'homologation, le procureur de la République, sauf élément nouveau, met en œuvre les mesures prévues à l'article 41-1 ou une composition pénale, ou engage des poursuites.

« IV. – Les opérations réalisées par l'officier de police judiciaire en application des I et II du présent article sont relatées dans un seul procès-verbal.

« V. – Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État. »

2. Les syndicats requérants soutiennent que ces dispositions méconnaissent le droit à un procès équitable et les droits de la défense garantis par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ainsi que le droit au respect de la présomption d'innocence reconnu par l'article 9 de cette Déclaration. Ils soutiennent également que ces dispositions portent atteinte à l'article 34 de la Constitution et

au principe de « légalité procédurale » qui découlerait des articles 8 et 9 de la Déclaration de 1789.

. En ce qui concerne la méconnaissance des exigences résultant de l'article 16 de la Déclaration de 1789 :

3. Selon les syndicats requérants, la procédure prévue à l'article 41-1-1 du code de procédure pénale ne présente pas les caractères d'une transaction librement consentie et exécutée. En effet, d'une part, la personne à laquelle la transaction est proposée serait exposée à un risque de pression résultant directement de la qualité et des pouvoirs de l'officier de police judiciaire qui présente cette proposition. D'autre part, la faculté reconnue à ce dernier d'exiger la consignation d'une somme correspondant au montant de l'amende transactionnelle conférerait un caractère exécutoire à cette amende.

4. Les syndicats requérants soutiennent qu'il appartenait, par conséquent, au législateur d'entourer cette procédure de garanties propres à assurer le respect des droits de la défense et du droit à un procès équitable. Or, selon eux, les dispositions contestées n'ont prévu ni d'informer l'intéressé de son droit à être assisté d'un avocat, ni de porter à sa connaissance les faits qui lui sont reprochés, leur qualification pénale et la peine encourue. Elles n'auraient pas non plus exclu que la mesure de transaction pénale puisse être proposée pendant une garde à vue, alors que s'exerce une contrainte sur la personne à laquelle l'infraction est reprochée. Il en résulterait une méconnaissance du droit à un procès équitable et des droits de la défense reconnus par l'article 16 de la Déclaration de 1789.

5. Selon l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution ». Sont garantis par cette disposition le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif, le droit à un procès équitable, ainsi que les droits de la défense.

6. L'article 41-1-1 du code de procédure pénale est relatif à la procédure par laquelle, tant que l'action publique n'est pas mise en mouvement, un officier de police judiciaire peut transiger sur la poursuite de certaines contraventions et de certains délits. La proposition de transaction doit être autorisée par le procureur de la République et acceptée par l'auteur de l'infraction. Elle est déterminée en fonction des circonstances et de la gravité de l'infraction, de la personnalité et de la situation de l'auteur des faits. Elle précise le montant de l'amende

transactionnelle due, qui ne peut être supérieure au tiers de l'amende encourue, l'obligation faite à l'auteur de l'infraction de réparer les dommages causés, ainsi que les délais impartis pour sa mise en œuvre. La transaction est homologuée par le président du tribunal de grande instance ou le juge désigné par lui, après avoir entendu, le cas échéant, la personne concernée, éventuellement assistée de son avocat. L'action publique est éteinte si l'auteur de l'infraction exécute, dans les délais impartis, les obligations mises à sa charge. Par ailleurs, lorsque la proposition de transaction a été autorisée par le procureur de la République, l'officier de police peut soumettre l'auteur de l'infraction à l'obligation de consigner une somme d'argent en vue de garantir le paiement de l'amende transactionnelle ou de celle à laquelle il pourrait être condamné, en cas de poursuites.

7. En premier lieu, contrairement à ce que soutiennent les syndicats requérants, les dispositions relatives à la consignation d'une somme d'argent en vue de garantir le paiement de l'amende transactionnelle ne confèrent pas à cette dernière un caractère exécutoire, puisque l'auteur de l'infraction peut toujours, même après l'homologation, refuser d'acquitter la somme due. La circonstance que le décret pris en application des dispositions contestées aurait conféré un tel caractère exécutoire à la mesure transactionnelle en prévoyant que la consignation valait paiement, une fois la transaction homologuée, ne saurait à cet égard être prise en compte, dans l'exercice de son contrôle, par le Conseil constitutionnel.

8. En second lieu, pour que les droits de la défense soient assurés dans le cadre d'une procédure de transaction ayant pour objet l'extinction de l'action publique, la procédure de transaction doit reposer sur l'accord libre et non équivoque, avec l'assistance éventuelle de son avocat, de la personne à laquelle la transaction est proposée.

9. Dès lors, les dispositions contestées ne sauraient, sans méconnaître les droits de la défense, autoriser qu'une transaction soit conclue sans que la personne suspectée d'avoir commis une infraction ait été informée de son droit à être assistée de son avocat avant d'accepter la proposition qui lui est faite, y compris si celle-ci intervient pendant qu'elle est placée en garde à vue.

10. Sous la réserve énoncée au paragraphe précédent, les dispositions contestées, qui n'instituent pas une sanction ayant le caractère d'une punition, ne portent aucune atteinte aux exigences qui résultent de l'article 16 de la Déclaration de 1789.

. En ce qui concerne la méconnaissance de la présomption d'innocence :

11. Selon les syndicats requérants, en n'interdisant pas que les déclarations de l'auteur de l'infraction, faites à l'occasion de la procédure de transaction, puissent être ensuite utilisées contre lui, dans le cadre des poursuites engagées en cas d'échec de la transaction, les dispositions contestées méconnaîtraient la présomption d'innocence.

12. Ni le principe selon lequel nul n'est tenu de s'accuser, qui découle de l'article 9 de la Déclaration de 1789, ni aucune autre exigence constitutionnelle ne fait obstacle à ce qu'une personne suspectée d'avoir commis une infraction reconnaisse librement sa culpabilité et consente à exécuter une peine, s'acquitter d'une amende transactionnelle ou exécuter des mesures de nature à faire cesser l'infraction ou à en réparer les conséquences. Par conséquent, les dispositions contestées ne méconnaissent pas la présomption d'innocence.

. En ce qui concerne la méconnaissance par le législateur de sa compétence :

13. Les syndicats requérants soutiennent qu'en renvoyant au pouvoir réglementaire la définition de la valeur de l'objet volé, en deçà de laquelle une transaction pénale peut intervenir, le législateur n'a pas respecté la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution en matière pénale et porté atteinte au « principe de légalité procédurale » qui découlerait des articles 8 et 9 de la Déclaration de 1789.

14. Selon le premier alinéa de l'article 61-1 de la Constitution : « Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé ». La méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit.

15. En vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe les règles concernant la procédure pénale. Il incombe à cet titre au législateur de déterminer les conditions d'extinction de l'action publique.

16. Selon l'article 6 de la Déclaration de 1789 : « La loi... doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse ». S'il est loisible au législateur, compétent pour fixer les règles de la procédure pénale en vertu de l'article 34 de la Constitution, de 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.

17. Le 4° du paragraphe I de l'article 41-1-1 du code de procédure pénale prévoit qu'un décret fixe la valeur de l'objet volé en-deçà de laquelle il est possible de proposer à l'auteur d'un vol une transaction pénale. En renvoyant ainsi au pouvoir réglementaire le soin de délimiter le champ d'application d'une procédure ayant pour objet l'extinction de l'action publique, le législateur a méconnu sa compétence dans des conditions affectant l'égalité devant la procédure pénale.

18. Le 4° du paragraphe I de l'article 41-1-1 du code de procédure pénale doit être déclaré contraire à la Constitution.

19. Sous la réserve énoncée au paragraphe 9, les autres dispositions de l'article 41-1-1 du code de procédure pénale, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, doivent être déclarées conformes à la Constitution.

– Sur l'article L. 132-10-1 du code de la sécurité intérieure :

20. L'article L. 132-10-1 du code de la sécurité intérieure prévoit, dans sa rédaction issue de la loi du 15 août 2014 mentionnée ci-dessus : « I.- Au sein du conseil départemental de prévention de la délinquance et, le cas échéant, de la zone de sécurité prioritaire, l'état-major de sécurité et la cellule de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure sont chargés d'animer et de coordonner, sur leur territoire, les actions conduites par l'administration pénitentiaire, les autres services de l'État, les collectivités territoriales, les associations et les autres personnes publiques ou privées, en vue de favoriser l'exécution des peines et prévenir la récidive.

« Dans le cadre de leurs attributions, l'état-major de sécurité et la cellule de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure :

« 1° Sont informés par le procureur de la République, au moins une fois par an, de la politique pénale mise en œuvre sur leur territoire ;

« 2° Examinent et donnent leur avis sur les conditions de mise en œuvre des mesures prévues à l'article 41-1 du code de procédure pénale ;

« 3° Organisent les modalités du suivi et du contrôle en milieu ouvert, par les services et personnes publiques ou privées mentionnés au premier alinéa du présent I, 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 ;

« 4° Informent régulièrement les juridictions de l'application des peines ainsi que le service pénitentiaire d'insertion et de probation des conditions de mise en œuvre, dans le ressort, du suivi et du contrôle des personnes désignées en application du 3° du présent I et peuvent 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.

« II.- Les informations confidentielles échangées en application du I du présent article ne peuvent être communiquées à des tiers.

« L'échange d'informations est réalisé selon les modalités prévues par un règlement intérieur établi par le conseil départemental de prévention de la délinquance sur la proposition des membres des groupes de travail mentionnés au premier alinéa.

« III.- Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État ».

21. Les syndicats requérants reprochent à ces dispositions de méconnaître la garantie des droits proclamée à l'article 16 de la Déclaration de 1789 et la liberté individuelle protégée par l'article 66 de la Constitution. En confiant à des autorités administratives une mission d'organisation des modalités de suivi et de contrôle en milieu ouvert de personnes condamnées, les dispositions contestées empièteraient sur les prérogatives de l'autorité judiciaire en matière d'exécution des peines. Par ailleurs, en prévoyant l'échange d'informations entre ces autorités administratives et l'autorité judiciaire, le législateur aurait méconnu le droit au respect de la vie privée découlant de l'article 2 de la Déclaration de 1789.

22. En conséquence, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur les 3° et 4° du paragraphe I de l'article L. 132-10-1 du code de la sécurité intérieure.

23. En premier lieu, aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'interdit au législateur de confier à des autorités autres que des juridictions judiciaires le soin de fixer certaines modalités

d'exécution des peines. En se bornant à prévoir que l'état-major de sécurité et la cellule de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure organisent les modalités du suivi et du contrôle des seules personnes condamnées qui leur sont désignées à cette fin par l'autorité judiciaire, les dispositions contestées ne méconnaissent aucune des prérogatives constitutionnelles des juridictions judiciaires en matière d'exécution des peines. Les griefs tirés de la méconnaissance de l'article 16 de la Déclaration de 1789 et de l'article 66 de la Constitution doivent donc être écartés.

24. En second lieu, selon l'article 2 de la Déclaration de 1789 : « Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression ». La liberté proclamée par cet article implique le droit au respect de la vie privée. Les échanges d'informations entre, d'une part, l'état-major de sécurité et la cellule de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure et, d'autre part, les juridictions de l'application des peines et le service pénitentiaire d'insertion et de probation, sont susceptibles de porter atteinte à ce droit. Pour être conformes à la Constitution, ces atteintes doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et mises en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif.

25. En prévoyant ces échanges d'informations, le législateur a entendu, en améliorant le suivi et le contrôle des personnes condamnées, favoriser l'exécution des peines et prévenir la récidive. Il a ainsi poursuivi un objectif d'intérêt général.

26. Toutefois, le législateur a prévu que puisse être transmise à l'état-major de sécurité et à la cellule de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure « toute information » que les juridictions de l'application des peines et le service pénitentiaire d'insertion et de probation « jugent utile » au bon déroulement du suivi et du contrôle des personnes condamnées, sans définir la nature des informations concernées, ni limiter leur champ. Ce faisant, même s'il s'agissait d'améliorer le suivi et le contrôle des personnes condamnées, de favoriser l'exécution des peines et de prévenir la récidive, le législateur a porté une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée.

27. En conséquence, les mots : « et peuvent 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 » figurant au 4° du paragraphe I de l'article L. 132-10-1 du code de la sécurité intérieure doivent être déclarés contraires à la Constitution.

28. Les dispositions du 3° et les autres dispositions du 4° du paragraphe I de l'article L. 132-10-1 du code de la sécurité intérieure, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, doivent être déclarées conformes à la Constitution.

– Sur les effets des déclarations d'inconstitutionnalité :

29. Selon le deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution : « Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause ». En principe, la déclaration d'inconstitutionnalité doit bénéficier à l'auteur de la question prioritaire de constitutionnalité et la disposition déclarée contraire à la Constitution ne peut être appliquée dans les instances en cours à la date de la publication de la décision du Conseil constitutionnel. Cependant, les dispositions de l'article 62 de la Constitution réservent à ce dernier le pouvoir tant de fixer la date de l'abrogation et de reporter dans le temps ses effets que de prévoir la remise en cause des effets que la disposition a produits avant l'intervention de cette déclaration.

30. En l'espèce, aucun motif ne justifie de reporter la date de l'abrogation des dispositions contestées. Les déclarations d'inconstitutionnalité du 4° du paragraphe I de l'article 41-1-1 du code de procédure pénale et celle des mots : « et peuvent 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 » figurant au 4° du paragraphe I de l'article L. 132-10-1 du code de la sécurité intérieure prennent effet à compter de la date de la publication de la présente décision.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1<sup>er</sup>. – Sont contraires à la Constitution :

– le 4° du paragraphe I de l'article 41-1-1 du code de procédure pénale dans sa rédaction issue de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales ;

– les mots : « et peuvent 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 » figurant au 4° du paragraphe I de l'article L. 132-10-1 du code de la sécurité intérieure, dans sa rédaction issue de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales.

Article 2.– La déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 1<sup>er</sup> prend effet à compter de la publication de la présente décision dans les conditions prévues au paragraphe 30.

Article 3.– Sont conformes à la Constitution :

– sous la réserve énoncée au paragraphe 9, les autres dispositions de l'article 41-1-1 du code de procédure pénale dans sa rédaction issue de la loi mentionnée à l'article 1<sup>er</sup> ;

– les dispositions du 3° et les autres dispositions du 4° du paragraphe I de l'article L. 132-10-1 du code de la sécurité intérieure, dans sa rédaction issue de la loi mentionnée à l'article 1<sup>er</sup>.

Article 4.– Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 22 septembre 2016, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Michel CHARASSE, Jean-Jacques HYEST, Lionel JOSPIN, Mme Corinne LUQUIENS et M. Michel PINAULT.

Rendu public le 23 septembre 2016.





14 OCT. 2016

DIRECTION  
DES AFFAIRES CRIMINELLES ET DES GRACES

**Le garde des sceaux, ministre de la justice**

**A**

**POUR ATTRIBUTION**

**Mesdames et Messieurs les procureurs généraux près les cours d'appel  
Monsieur le procureur de la République près le tribunal supérieur d'appel  
Mesdames et Messieurs les procureurs de la République  
près les tribunaux de grande instance  
Madame la procureure de la République financier  
près le tribunal de grande instance de Paris**

**POUR INFORMATION**

**Mesdames et Messieurs les premiers présidents des cours d'appel  
Monsieur le président du tribunal supérieur d'appel  
Mesdames et Messieurs les présidents des tribunaux de grande instance  
Monsieur le membre national d'Eurojust pour la France**

**OBJET : Décision du Conseil constitutionnel du 23 septembre 2016 (QPC n°2016-569)  
relative à la transaction par officier de police judiciaire et à la communication  
d'information aux administrations en matière d'exécution des peines.**

**N/REF: N° 2016-00337**

Par décision du 23 septembre 2016, le Conseil constitutionnel a jugé globalement conforme à la constitution l'article 41-1-1 du code de procédure pénale relatif à la transaction par officier de police judiciaire, sous d'importantes réserves d'interprétation (1). Il a par ailleurs déclaré contraire à la Constitution certaines dispositions de l'article L. 132-10-1 du code de la sécurité intérieure concernant notamment l'information des administrations en matière d'exécution des peines (2).

## **1) Transaction par officier de police judiciaire**

Tout en déclarant conforme à la constitution l'article 41-1-1 du code de procédure pénale, le Conseil constitutionnel a considéré, en premier lieu, que *« pour que les droits de la défense soient assurés dans le cadre d'une procédure de transaction ayant pour objet l'extinction de l'action publique, la procédure de transaction doit reposer sur l'accord libre et non équivoque, avec l'assistance éventuelle de son avocat, de la personne à laquelle la transaction est proposée »*.

Dès lors, les dispositions en cause doivent être interprétées comme interdisant *« qu'une transaction soit conclue sans que la personne suspectée d'avoir commis une infraction ait été informée de son droit à être assistée de son avocat avant d'accepter la proposition qui lui est faite, y compris si celle-ci intervient pendant qu'elle est placée en garde à vue »*.

Les magistrats du parquet veilleront en conséquence à ce que les transactions réalisées sous leur contrôle ne soient pas proposées aux personnes concernées avant qu'elles aient été en mesure de demander l'assistance d'un avocat.

Par ailleurs, estimant que le législateur n'avait pas exercé sa compétence, le Conseil constitutionnel a censuré le 4<sup>o</sup> du paragraphe I de l'article 41-1-1 en ce qu'il prévoyait qu'un décret devait fixer la valeur de l'objet volé en-deçà de laquelle il est possible de proposer à l'auteur d'un vol une transaction pénale.

En conséquence, il n'est désormais plus possible de recourir à cette procédure en matière de vol. Les dispositions de l'article R. 15-33-37-4 du Code de procédure pénale fixant à 300 euros la valeur des biens volés résultant du décret n°2015-1272 du 13 octobre 2015 sont donc caduques.

Comme annoncé dans la dépêche du 23 octobre 2015 présentant les dispositions du décret du 13 octobre 2015, la DACG a souhaité mettre en place un groupe de travail afin de définir la doctrine d'emploi de cette procédure. Ces travaux ont porté sur les modalités pratiques et le champ d'application de cette mesure afin de définir des instructions générales de politique pénale en ce domaine et que puissent être fixés, dans chaque ressort, les contours de sa mise en œuvre. Le Conseil d'Etat étant actuellement saisi d'un recours exercé contre ce décret, les travaux du groupe de travail ont été suspendus dans l'attente de la décision qui sera rendue.

## **2) Information des administrations en matière d'exécution des peines**

L'article L. 132-10-1 du code de la sécurité intérieure organise au sein de l'état-major de sécurité et de la cellule de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure de la zone de sécurité prioritaire l'échange d'information entre l'autorité judiciaire, les élus locaux et certains services administratifs déconcentrés, afin de favoriser l'exécution des peines et prévenir la récidive.

Cet échange se traduit en particulier par le signalement, par l'institution judiciaire, des personnes condamnées nécessitant un suivi renforcé.

Considérant qu'elles portaient une atteinte excessive au droit au respect de la vie privée en ne définissant pas la nature des informations concernées et en ne limitant pas leur champ, le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions du 4° du paragraphe I de cet article qui précisaient que ces autorités pouvaient être destinataires de la part des juridictions d'application des peines et des services pénitentiaires d'insertion de probation de *« toute information que ceux-ci jugent utile au bon déroulement du suivi et du contrôle de ces personnes »*.

Interlocuteurs de l'administration pour l'échange d'information en application de l'article R.132-6-1 du code de la sécurité intérieure, les procureurs de la République veilleront en conséquence à ne transmettre aucun élément du dossier des personnes signalées au sein des états-majors de sécurité et des cellule de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure des zones de sécurité prioritaire.



Je vous saurais gré de bien vouloir me tenir informé, sous le timbre du bureau de la politique pénale générale, de toute difficulté qui pourrait survenir dans la mise en œuvre de la présente dépêche.

**Le directeur des affaires criminelles et des grâces**

  
**Robert GELLI**