



# Décision n° 2022-846 DC du 19 janvier 2023

*Loi d'orientation et de programmation du ministère de  
l'intérieur*

## Dossier documentaire

Source : Services du Conseil constitutionnel – 2023

### Sommaire

<b>I. Complément à la liste des actes autorisés dans le cadre des enquêtes sous pseudonyme (article 10) .....</b>	<b>4</b>
<b>II. Création au sein de la police judiciaire des assistants d'enquête (article 18) .....</b>	<b>6</b>
<b>III. Extension du champ d'application du mécanisme de l'amende forfaitaire délictuelle (article 25) .....</b>	<b>10</b>

# Table des matières

<b>I. Complément à la liste des actes autorisés dans le cadre des enquêtes sous pseudonyme (article 10)</b> .....	<b>4</b>
<b>A. Normes de référence</b> .....	<b>4</b>
<b>1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789</b> .....	<b>4</b>
- Article 16 .....	4
<b>2. Constitution du 4 octobre 1958</b> .....	<b>4</b>
- Article 45 .....	4
<b>B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à la technique d'enquête sous pseudonyme</b> .....	<b>5</b>
- Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006 – Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information.....	5
- Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019 – Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.....	5
<b>II. Création au sein de la police judiciaire des assistants d'enquête (article 18)</b> .....	<b>6</b>
<b>A. Normes de référence</b> .....	<b>6</b>
<b>Constitution du 4 octobre 1958</b> .....	<b>6</b>
- Article 66 .....	6
<b>B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à la direction et au contrôle de la police judiciaire</b> .....	<b>6</b>
- Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 – Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.....	6
- Décision n° 2014-693 DC du 25 mars 2014 – Loi relative à la géolocalisation .....	7
- Décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020 – Loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions .....	7
- Décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021 – Loi pour une sécurité globale préservant les libertés...8	
<b>III. Extension du champ d'application du mécanisme de l'amende forfaitaire délictuelle (article 25)</b> .....	<b>10</b>
<b>A. Normes de référence</b> .....	<b>10</b>
<b>Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789</b> .....	<b>10</b>
- Article 6 .....	10
- Article 11 .....	10
<b>B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel</b> .....	<b>10</b>
<b>1. Relative à l'amende forfaitaire en matière contraventionnelle</b> .....	<b>10</b>
- Décision n° 2005-520 DC du 22 juillet 2005 – Loi précisant le déroulement de l'audience d'homologation de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.....	10
- Décision n° 2007-554 DC du 9 août 2007 – Loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs .....	10
- Décision n° 2011-162 QPC du 16 septembre 2011 – Société LOCAWATT [Minimum de peine applicable en matière d'amende forfaitaire].....	11
- Décision n° 2015-467 QPC du 7 mai 2015 – M. Mohamed D. [Réclamation contre l'amende forfaitaire majorée].....	11

- Décision n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017 – Loi pour la confiance dans la vie politique .....	12
- Décision n° 2018-710 QPC du 1er juin 2018 – Association Al Badr et autre [Infraction à l’obligation scolaire au sein des établissements privés d’enseignement hors contrat].....	13
<b>2. Relative au mécanisme de l’amende forfaitaire délictuelle .....</b>	<b>14</b>
- Décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004 – Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.....	14
- Décision n° 2014-416 QPC du 26 septembre 2014 – Association France Nature Environnement [Transaction pénale sur l’action publique en matière environnementale].....	15
- Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019 – Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.....	15

# **I. Complément à la liste des actes autorisés dans le cadre des enquêtes sous pseudonyme (article 10)**

## **A. Normes de référence**

### **1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789**

#### **- Article 16**

Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.

### **2. Constitution du 4 octobre 1958**

Titre V – Des rapports entre le Parlement et le Gouvernement

#### **- Article 45**

Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis.

Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée sans que les Conférences des présidents s'y soient conjointement opposées, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.

Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement.

Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat.

## **B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à la technique d'enquête sous pseudonyme**

- **Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006 – Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information**

. En ce qui concerne le droit au recours effectif, les droits de la défense et le droit à un procès équitable :

11. Considérant qu'aux termes de 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 » ; que 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 lorsqu'est en cause une sanction ayant le caractère d'une punition ;

- **Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019 – Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice**

Sur certaines dispositions de l'article 45 :

151. L'article 45 modifie le régime applicable à l'enquête sous pseudonyme. Son paragraphe I introduit dans le code de procédure pénale un article 230-46 autorisant, aux fins de constater les crimes et les délits punis d'une peine d'emprisonnement commis par la voie des communications électroniques, les officiers ou agents de police judiciaire à procéder à certains actes d'enquête sous pseudonyme.

152. Les députés auteurs de la deuxième saisine contestent l'extension du champ d'application de l'enquête sous pseudonyme, auparavant limitée à certains crimes ou délits, à tous les crimes et délits punis d'une peine d'emprisonnement commis par la voie de communications électroniques. Ils soutiennent qu'il en résulterait une méconnaissance du droit au respect de la vie privée et du droit à un procès équitable. Par ailleurs, dans la mesure où il existerait un recours croissant aux moyens de communication électronique dans le champ politique et associatif, ces dispositions violeraient également la liberté d'action syndicale et le libre exercice de l'activité des partis politiques. Le législateur aurait également méconnu l'étendue de sa compétence en privant de garanties légales ces exigences constitutionnelles.

153. L'article 16 de la Déclaration de 1789 garantit le droit à un procès équitable.

154. Les dispositions contestées permettent aux officiers ou agents de police judiciaire agissant au cours d'une enquête ou d'une instruction, de procéder, sous pseudonyme, aux actes suivants : participer à des échanges électroniques, extraire ou conserver par ce moyen les données sur les personnes susceptibles d'être les auteurs d'infractions, acquérir tout contenu, produit, substance, prélèvement ou service, y compris illicite, ou transmettre des contenus illicites en réponse à une demande expresse.

155. D'une part, les actes pouvant être effectués sous pseudonyme sont des actes d'enquête et non des actes de procédure. D'autre part, ces actes ne peuvent être accomplis que par des enquêteurs affectés dans des services spécialisés et spécialement habilités à cette fin. Enfin, l'acquisition ou la transmission d'un contenu, produit, substance, prélèvement ou service, le cas échéant illicite, doit être autorisée par le procureur de la République ou le juge d'instruction et ne peut constituer une incitation à commettre une infraction.

156. Dès lors, en autorisant le recours à l'enquête sous pseudonyme aux fins de constater les crimes et délits punis d'une peine d'emprisonnement commis par voie de communications électroniques, le législateur n'a pas méconnu le droit à un procès équitable. Il n'a pas opéré une conciliation déséquilibrée entre l'objectif de recherche des auteurs d'infractions et le droit au respect de la vie privée.

157. Le premier alinéa de l'article 230-46 du code de procédure pénale, qui ne méconnaît pas non plus la liberté syndicale, ni le libre exercice de l'activité des partis politiques et n'est pas entaché d'incompétence négative, est conforme à la Constitution.

\*\*\*

## **II. Création au sein de la police judiciaire des assistants d'enquête (article 18)**

### **A. Normes de référence**

#### **Constitution du 4 octobre 1958**

Titre VIII- De l'autorité judiciaire

- **Article 66**

Nul ne peut être arbitrairement détenu.

L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi.

### **B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à la direction et au contrôle de la police judiciaire**

- **Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 – Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure**

SUR L'ARTICLE 92 :

57. Considérant que l'article 92 de la loi déferée remplace, au premier alinéa de l'article 78-2 du code de procédure pénale, la référence : « 21-1 ° » par la référence : « 21 » ; qu'il a pour objet d'ajouter à la liste des personnes autorisées à opérer des contrôles d'identité l'intégralité des agents de police judiciaire adjoints et, en particulier, les agents de police municipale alors que les seuls agents de police judiciaire adjoints qui peuvent actuellement y procéder dans les strictes conditions fixées par l'article 78-2 sont les fonctionnaires des services actifs de police nationale ne remplissant pas les conditions pour être agents de police judiciaire ;

58. Considérant que les requérants estiment que l'extension à l'ensemble des agents de police judiciaire adjoints de la possibilité de procéder à des contrôles d'identité n'offre pas de garanties suffisantes contre des atteintes arbitraires à la liberté individuelle ;

59. Considérant qu'il résulte de l'article 66 de la Constitution que la police judiciaire doit être placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire ; qu'à cette fin, le code de procédure pénale, notamment en ses articles 16 à 19-1, assure le contrôle direct et effectif de l'autorité judiciaire sur les officiers de police judiciaire chargés d'exercer les pouvoirs d'enquête judiciaire et de mettre en oeuvre les mesures de contrainte nécessaires à leur réalisation ; que l'article 20 du code de procédure pénale fixe la liste des agents de police judiciaire chargés « de seconder, dans l'exercice de leurs fonctions, les officiers de police judiciaire ; de constater les crimes, délits ou contraventions et d'en dresser procès-verbal ; de recevoir par procès-verbal les déclarations qui leur sont faites par toutes personnes susceptibles de leur fournir des indices, preuves et renseignements sur les auteurs et complices de ces infractions » ; que l'exigence de direction et de contrôle de l'autorité judiciaire sur la police judiciaire ne serait pas respectée si des pouvoirs généraux d'enquête criminelle ou délictuelle étaient confiés à des agents qui, relevant des autorités communales, ne sont pas mis à la disposition des officiers de police judiciaire ;

60. Considérant que l'article 78-2 du code de procédure pénale prévoit les cas dans lesquels les officiers de police judiciaire, les agents de police judiciaire et les fonctionnaires des services actifs de police nationale ne remplissant pas les conditions prévues pour être agents de police judiciaire peuvent procéder à des contrôles et des vérifications d'identité dans le cadre de leur mission de police judiciaire ou sur réquisition écrite du procureur de la République ; qu'en confiant également ce pouvoir aux agents de police municipale, qui, relevant des autorités communales, ne sont pas mis à la disposition des officiers de police judiciaire, l'article 92 méconnaît l'article 66 de la Constitution ; que, par suite, il doit être déclaré contraire à la Constitution ;

[...]

En ce qui concerne l'article 91 :

77. Considérant que l'article 91 de la loi déferée complète l'article 20 du code de procédure pénale ; qu'il accorde la qualité d'agent de police judiciaire aux « membres du cadre d'emplois des directeurs de police municipale

assurant la direction fonctionnelle et opérationnelle des services de la police municipale lorsque la convention prévue à l'article L. 2212-6 du code général des collectivités territoriales en dispose ainsi » ; qu'il leur donne compétence pour seconder « dans l'exercice de leurs fonctions » les officiers de police judiciaire mentionnés à l'article 16 du même code, à l'exception des maires et de leurs adjoints ;

78. Considérant que pour les mêmes motifs que ceux énoncés aux considérants 59 et 60, l'article 91 de la loi déferée, qui confère la qualité d'agent de police judiciaire aux membres du cadre d'emplois des directeurs de police municipale sans les mettre à la disposition des officiers de police judiciaire, méconnaît l'article 66 de la Constitution ; qu'il doit, par suite, être déclaré contraire à la Constitution ;

- **Décision n° 2014-693 DC du 25 mars 2014 – Loi relative à la géolocalisation**

En ce qui concerne la mise en oeuvre de la géolocalisation :

9. Considérant que le législateur tient de l'article 34 de la Constitution l'obligation de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale ; que, s'agissant de la procédure pénale, cette exigence s'impose notamment pour éviter une rigueur non nécessaire lors de la recherche des auteurs d'infractions ;

10. Considérant qu'il incombe au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions, toutes deux nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle, et, d'autre part, l'exercice des droits et des libertés constitutionnellement garantis ; qu'au nombre de celles-ci figurent la liberté d'aller et venir, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, et le droit au respect de la vie privée, l'inviolabilité du domicile et le secret des correspondances, protégés par son article 2 ;

11. Considérant qu'il résulte de l'article 66 de la Constitution que la police judiciaire doit être placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire ;

12. Considérant que si le législateur peut prévoir des mesures d'investigation spéciales en vue de constater des crimes et délits d'une gravité et d'une complexité particulières, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs, c'est sous réserve, d'une part, que les restrictions qu'elles apportent aux droits constitutionnellement garantis soient proportionnées à la gravité et à la complexité des infractions commises et n'introduisent pas de discriminations injustifiées et, d'autre part, que ces mesures soient conduites dans le respect des prérogatives de l'autorité judiciaire à qui il incombe en particulier de garantir que leur mise en oeuvre soit nécessaire à la manifestation de la vérité ;

- **Décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020 – Loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions**

Sur certaines dispositions de l'article 9 :

51. Le 1° de l'article 9 et le deuxième alinéa de son 2° insèrent un cinquième et un septième alinéas à l'article L. 3136-1 du code de la santé publique afin de permettre à des agents de police judiciaire adjoints et à des agents assermentés des services de transport de constater certaines contraventions aux interdictions et obligations en vigueur pendant l'état d'urgence sanitaire.

52. Selon les sénateurs requérants, ces dispositions contreviendraient au principe de placement de la police judiciaire sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire. Les dispositions relatives aux agents des services de transport seraient également contraires au principe de légalité des délits et des peines, faute de déterminer clairement quelles infractions peuvent être verbalisées par ces agents.

53. En premier lieu, il résulte de l'article 66 de la Constitution que la police judiciaire doit être placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire.

54. D'une part, selon le cinquième alinéa de l'article L. 3136-1 du code de la santé publique, la violation des interdictions ou obligations, autres que les réquisitions, édictées en application des articles L. 3131-1 et L. 3131-15 à L. 3131-17 du même code, peut être constatée par procès-verbal par les agents de police judiciaire adjoints mentionnés aux 1°, 1° bis et 1° ter de l'article 21 du code de procédure pénale. Sont ainsi visés les fonctionnaires des services actifs de la police nationale n'ayant pas la qualité d'agent ou d'officier de police judiciaire, certains militaires volontaires et réservistes opérationnels de la gendarmerie nationale, certains membres de la réserve civile de la police nationale et les adjoints de sécurité. La prérogative ainsi reconnue à ces agents est limitée au constat des contraventions qui ne nécessite pas d'actes d'enquête de leur part.

55. D'autre part, la première phrase du septième alinéa de l'article L. 3136-1 du code de la santé publique se borne à permettre aux agents assermentés des exploitants de services de transport ou de leurs sous-traitants et à ceux des

services internes de sécurité de la société nationale SNCF et de la Régie autonome des transports parisiens de constater les contraventions sanctionnant la violation des interdictions ou obligations édictées en application du 1<sup>o</sup> du paragraphe I de l'article L. 3131-15 du même code en matière d'usage des services de transport ferroviaire ou guidé et de transport public routier de personnes. Cette compétence est limitée au cas où de telles contraventions sont commises dans les véhicules et emprises immobilières de ces services de transport.

56. Par conséquent, compte tenu des prérogatives ainsi confiées à ces deux catégories d'agents, les dispositions contestées ne contreviennent pas aux exigences résultant de l'article 66 de la Constitution.

57. En second lieu, les dispositions contestées n'établissant par elles-mêmes aucune infraction ni aucune peine, le grief tiré de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines ne peut qu'être écarté.

58. Dès lors, le cinquième alinéa et la première phrase du septième alinéa de l'article L. 3136-1 du code de la santé publique, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

- **Décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021 – Loi pour une sécurité globale préservant les libertés**

Sur l'article 1<sup>er</sup> :

2. L'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée permet, à titre expérimental et pour une durée de cinq ans, aux agents de police municipale et gardes champêtres de certaines communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre d'exercer des attributions de police judiciaire en matière délictuelle.

3. Les députés requérants reprochent à ces dispositions de réserver l'expérimentation aux seules collectivités employant au moins quinze agents de police municipale ou gardes champêtres et de permettre au Gouvernement de les choisir selon des critères arbitraires, faute d'avoir suffisamment précisé les critères de désignation des collectivités souhaitant participer à l'expérimentation. Ils critiquent également le renvoi au pouvoir réglementaire de la détermination des obligations de formation complémentaire qui s'appliqueront aux agents de police municipale et aux gardes champêtres. Il en résulterait une méconnaissance par le législateur de l'étendue de sa compétence et une violation du principe d'égalité devant la loi.

4. Les députés et sénateurs requérants soutiennent que ces dispositions contreviendraient au principe de placement de la police judiciaire sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire qui résulte de l'article 66 de la Constitution.

5. Les députés requérants font valoir que les pouvoirs conférés aux agents de police municipale et gardes champêtres ainsi qu'aux directeurs et chefs de service de police municipale nécessiteraient, eu égard à leur importance et à la gravité des délits entrant dans le champ de l'expérimentation, des garanties justifiant d'en réserver la mise en œuvre à des officiers ou à des agents de police judiciaire. Ils dénoncent par ailleurs l'absence de procédure adaptée au cas où le procureur de la République leur demanderait d'accomplir des compléments d'enquête. Les sénateurs requérants considèrent quant à eux, d'une part, que faute d'avoir été limité aux seuls délits flagrants, le pouvoir de constatation par procès-verbal conféré aux agents de police municipale et gardes champêtres devrait s'analyser en un pouvoir d'enquête. D'autre part, ils critiquent le fait que les directeurs et les chefs de service de police municipale, sous l'autorité desquels ces agents sont placés, ne seront pas mis à la disposition des officiers de police judiciaire, quand bien même ils bénéficieraient d'une habilitation personnelle délivrée par le procureur général près la cour d'appel. Selon eux, cette habilitation, qui peut toujours être retirée ou suspendue, ne constituerait en tout état de cause pas une garantie suffisante au regard de l'article 66 de la Constitution.

6. Il résulte de l'article 66 de la Constitution que la police judiciaire doit être placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire. Cette exigence ne serait pas respectée si des pouvoirs généraux d'enquête criminelle ou délictuelle étaient confiés à des agents qui, relevant des autorités communales, ne sont pas mis à la disposition d'officiers de police judiciaire ou de personnes présentant des garanties équivalentes.

7. L'article 1<sup>er</sup> a pour objet de permettre, à titre expérimental, aux communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui emploient au moins quinze agents de police municipale ou gardes champêtres, dont au moins un directeur de police municipale ou un chef de service de police municipale, de demander que leurs agents de police municipale ou gardes champêtres exercent certaines compétences de police judiciaire.

8. En premier lieu, selon ces dispositions, les agents de police municipale et les gardes champêtres sont compétents pour constater par procès-verbal, lorsqu'ils sont commis sur le territoire communal et qu'ils ne nécessitent pas de leur part d'actes d'enquête, les délits de vente à la sauvette, de conduite sans permis, de conduite dangereuse, de conduite sans assurance, d'entrave à la circulation routière, d'occupation illicite de hall d'immeuble, d'usage illicite de stupéfiants, de violation de domicile portant sur un local appartenant à une personne publique, de destruction ou dégradation grave du bien d'autrui, d'installation en réunion sur un terrain appartenant à une commune et de



port ou de transport illicite d'armes de catégorie D. À cette fin, ils peuvent relever l'identité des auteurs de ces délits, prendre acte de leurs déclarations spontanées, se voir communiquer les informations nécessaires issues du fichier des véhicules assurés et, s'agissant des délits de vente à la sauvette et d'usage de produits stupéfiants commis sur la voie publique, procéder à la saisie des objets ayant servi à la commission de l'infraction ou qui en sont le produit et pour lesquels la peine de confiscation du bien est prévue.

**9.** En second lieu, pour l'exercice de leurs compétences de police judiciaire, les agents de police municipale et les gardes champêtres sont placés en permanence sous l'autorité du directeur de police municipale ou du chef de service de police municipale dûment habilité. Le dernier alinéa du paragraphe VIII prévoit que ces derniers sont quant à eux placés, pour l'exercice de ces missions, sous la direction du procureur de la République, sous la surveillance du procureur général et sous le contrôle de la chambre de l'instruction du siège de leur fonction.

**10.** Toutefois, d'une part, si le procureur de la République se voit adresser sans délai les rapports et procès-verbaux établis par les agents de police municipale et les gardes champêtres, par l'intermédiaire des directeurs de police municipale et chefs de service de police municipale, le législateur n'a pas assuré un contrôle direct et effectif du procureur de la République sur les directeurs de police municipale et chefs de service de police municipale. Notamment, contrairement à ce que le code de procédure pénale prévoit pour les officiers de police judiciaire et nonobstant son pouvoir de direction sur les directeurs et chefs de service de police municipale, ne sont pas prévues la possibilité pour le procureur de la République d'adresser des instructions à ces derniers, l'obligation pour ceux-ci de le tenir informé sans délai des infractions dont ils ont connaissance, l'association de l'autorité judiciaire aux enquêtes administratives relatives à leur comportement, ainsi que leur notation par le procureur général.

**11.** D'autre part, si les directeurs et les chefs de service de police municipale doivent, pour être habilités à exercer leurs missions de police judiciaire, suivre une formation et satisfaire à un examen technique selon des modalités déterminées par décret en Conseil d'État, il n'est pas prévu qu'ils présentent des garanties équivalentes à celles exigées pour avoir la qualité d'officier de police judiciaire.

**12.** Il résulte de tout ce qui précède que, en confiant des pouvoirs aussi étendus aux agents de police municipale et gardes champêtres, sans les mettre à disposition d'officiers de police judiciaire ou de personnes présentant des garanties équivalentes, le législateur a méconnu l'article 66 de la Constitution. Par suite, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, l'article 1<sup>er</sup> doit être déclaré contraire à la Constitution.

### **III. Extension du champ d'application du mécanisme de l'amende forfaitaire délictuelle (article 25)**

#### **A. Normes de référence**

##### **Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789**

- **Article 6**

La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

- **Article 11**

La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi.

#### **B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel**

##### **1. Relative à l'amende forfaitaire en matière contraventionnelle**

- **Décision n° 2005-520 DC du 22 juillet 2005 – Loi précisant le déroulement de l'audience d'homologation de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité**

1. Considérant que les articles 495-7 à 495-16 du code de procédure pénale organisent la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité ; que l'article 495-9 dispose en particulier que, lorsque la personne qui reconnaît les faits qui lui sont reprochés accepte, en présence de son avocat, les peines que le procureur de la République lui propose d'exécuter, le président du tribunal de grande instance ou le juge délégué par lui est saisi d'une requête en homologation de ces peines ; que la personne concernée est alors présentée devant ce magistrat, qui, après l'avoir entendue, ainsi que son avocat, et après avoir vérifié la réalité des faits et leur qualification juridique, se prononce sur la requête en homologation ;

2. Considérant qu'en vertu de l'article unique de la loi déferée, qui modifie l'article 495-9 du code de procédure pénale, la procédure d'homologation des peines proposées par le ministère public « se déroule en audience publique ; la présence du procureur de la République à cette audience n'est pas obligatoire » ;

3. Considérant qu'en précisant que le procureur de la République n'est pas tenu d'être présent à cette audience, la loi déferée n'a méconnu, contrairement à ce qui est soutenu par les requérants, ni les dispositions de l'article 34 de la Constitution aux termes desquelles : « La loi fixe les règles concernant : ... la procédure pénale... », ni le principe d'égalité devant la justice, ni les exigences constitutionnelles relatives au respect des droits de la défense et à l'existence d'un procès équitable, ni le principe d'individualisation des peines qui découle de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ni aucun autre principe constitutionnel,

- **Décision n° 2007-554 DC du 9 août 2007 – Loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs**

En ce qui concerne le principe d'individualisation des peines :

12. Considérant que, selon les auteurs des saisines, la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel méconnaît le principe d'individualisation des peines ; qu'ils font valoir que, lorsque les faits sont commis une nouvelle fois en état de récidive, la juridiction est tenue de prononcer une peine au moins égale au seuil minimum sans pouvoir prendre en compte la personnalité de l'auteur de l'infraction ou les circonstances propres à l'espèce ;

13. Considérant que le principe d'individualisation des peines, qui découle de l'article 8 de la Déclaration de 1789, ne saurait faire obstacle à ce que le législateur fixe des règles assurant une répression effective des infractions ;

qu'il n'implique pas davantage que la peine soit exclusivement déterminée en fonction de la personnalité de l'auteur de l'infraction ;

- **Décision n° 2011-162 QPC du 16 septembre 2011 – Société LOCAWATT [Minimum de peine applicable en matière d'amende forfaitaire]**

1. Considérant que l'article 530-1 du code de procédure pénale est relatif aux suites données à une requête ou une protestation formulée en matière d'amende forfaitaire ou une réclamation en matière d'amende forfaitaire majorée ; qu'aux termes du deuxième alinéa de cet article : « En cas de condamnation, l'amende prononcée ne peut être inférieure au montant de l'amende ou de l'indemnité forfaitaire dans les cas prévus par le premier alinéa de l'article 529-2, le premier alinéa de l'article 529-5 ou le premier alinéa du III de l'article 529-6, ni être inférieure au montant de l'amende forfaitaire majorée dans les cas prévus par le second alinéa de l'article 529-2, le second alinéa de l'article 529-5 et le second alinéa du III de l'article 529-6 » ;

2. Considérant que, selon la société requérante, le minimum de peine ainsi institué porte atteinte aux principes de nécessité, de proportionnalité et d'individualisation des peines ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée » ; que le principe d'individualisation des peines qui découle de cet article implique qu'en cas d'opposition valablement formée dans le cadre d'une procédure d'amende forfaitaire, la peine d'amende ne puisse être appliquée que si le juge l'a expressément prononcée, et que son montant soit fixé en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce ; qu'il ne saurait toutefois faire obstacle à ce que le législateur fixe des règles assurant une répression effective des infractions ;

4. Considérant, en premier lieu, que la disposition contestée laisse au juge le soin de fixer la peine dans les limites, d'une part, de l'amende forfaitaire ou de l'amende forfaitaire majorée et, d'autre part, du maximum de l'amende encouru ; qu'ainsi, il lui appartient de proportionner le montant de l'amende à la gravité de la contravention commise, à la personnalité de son auteur et à ses ressources ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance du principe d'individualisation des peines doit être écarté ;

5. Considérant, en second lieu, qu'en imposant, pour les contraventions des quatre premières classes ayant fait l'objet d'une procédure d'amende forfaitaire, que l'amende prononcée par le juge en cas de condamnation ne puisse être inférieure au montant, selon le cas, de l'amende forfaitaire ou de l'amende forfaitaire majorée, le législateur a, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice et pour assurer la répression effective des infractions, retenu un dispositif qui fait obstacle à la multiplication des contestations dilatoires ; que l'instauration d'un minimum de peine d'amende applicable aux contraventions les moins graves ne méconnaît pas, en elle-même, le principe de nécessité des peines ;

6. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le grief tiré de la méconnaissance de l'article 8 de la Déclaration de 1789 doit être rejeté ; que la disposition contestée n'est contraire à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit,

- **Décision n° 2015-467 QPC du 7 mai 2015 – M. Mohamed D. [Réclamation contre l'amende forfaitaire majorée]**

2. Considérant que, selon le requérant, en prévoyant l'obligation de joindre l'avis d'amende forfaitaire majorée correspondant à l'amende considérée en cas de réclamation alors que cet avis n'est pas systématiquement adressé au contrevenant, ces dispositions méconnaissent les droits de la défense ; que, par ailleurs, l'absence de voie de recours contre la décision par laquelle l'officier du ministère public rejette pour irrecevabilité une réclamation au motif qu'elle n'est pas accompagnée de cet avis méconnaîtrait le droit à un recours juridictionnel effectif ;

3. Considérant que la question prioritaire de constitutionnalité porte sur les mots : « de l'avis d'amende forfaitaire majorée correspondant à l'amende considérée ainsi que » figurant au troisième alinéa de l'article 530 du code de procédure pénale ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 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 » ; que 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 lorsqu'est en cause une sanction ayant le caractère d'une punition ;

5. Considérant qu'en vertu du premier alinéa de l'article 529 du code de procédure pénale « pour les contraventions dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État l'action publique est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire qui est exclusive de l'application des règles de la récidive » ; qu'en application du second alinéa de l'article 529-2 du même code, à défaut de paiement ou de requête en exonération dans un délai de quarante-cinq jours, l'amende forfaitaire est majorée de plein droit et recouvrée en vertu d'un titre exécutoire ; que, selon l'article 530 du même code, le contrevenant peut, dans les trente jours suivant l'envoi de l'avis d'amende forfaitaire majorée, former auprès du ministère public une réclamation motivée qui a pour effet d'annuler le titre exécutoire ; que cette réclamation reste recevable tant que la peine n'est pas prescrite, s'il ne résulte pas d'un acte d'exécution ou de tout autre moyen de preuve que l'intéressé a eu connaissance de l'amende forfaitaire majorée ; que s'il s'agit d'une contravention au code de la route, la réclamation n'est toutefois plus recevable à l'issue d'un délai de trois mois lorsque l'avis d'amende forfaitaire majorée est envoyé par lettre recommandée à l'adresse figurant sur le certificat d'immatriculation du véhicule, sauf si le contrevenant justifie qu'il a, avant l'expiration de ce délai, déclaré son changement d'adresse au service d'immatriculation des véhicules ; que le troisième alinéa de cet article 530 subordonne la recevabilité de cette réclamation à la production de l'avis d'amende forfaitaire majorée correspondant à l'amende considérée ; que le premier alinéa de l'article 530-1 du même code prévoit notamment que le ministère public avise le contrevenant de l'irrecevabilité de sa réclamation si celle-ci n'est pas accompagnée de cet avis ;

6. Considérant, en premier lieu, que le contrevenant, qui a eu la possibilité de contester l'infraction relevée contre lui en formant une requête aux fins d'exonération de l'amende forfaitaire encourue dans les conditions prévues par l'article 529-2 du code de procédure pénale, peut encore s'opposer au paiement de l'amende forfaitaire majorée, qui lui est infligée à défaut d'une telle contestation ou d'acquiescement de la somme due, en formant une réclamation contre le titre d'exécution ; que, par la disposition attaquée, le législateur lui a imposé, à peine d'irrecevabilité, d'accompagner sa réclamation de l'avis qui lui a été envoyé ; qu'une telle condition, nécessaire à l'identification de la procédure de poursuite visée par la réclamation, est justifiée par l'objectif de bonne administration de la justice et n'apporte aucune restriction aux droits de la défense ;

7. Considérant, en second lieu, que le droit à un recours juridictionnel effectif impose que la décision du ministère public déclarant la réclamation prévue par le troisième alinéa de l'article 530 du code de procédure pénale irrecevable au motif qu'elle n'est pas accompagnée de l'avis d'amende forfaitaire majorée puisse être contestée devant le juge de proximité, soit que le contrevenant prétende que, contrairement aux prescriptions du deuxième alinéa de l'article 530, l'avis d'amende forfaitaire majorée ne lui a pas été envoyé, soit qu'il justifie être dans l'impossibilité de le produire pour des motifs légitimes ; que, sous cette réserve, le grief tiré de la méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif doit être écarté ;

8. Considérant que les dispositions contestées, qui ne sont contraires à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent, sous la réserve énoncée au considérant 7, être déclarées conformes à la Constitution,

**- Décision n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017 – Loi pour la confiance dans la vie politique**

Sur certaines dispositions de l'article 1<sup>er</sup> :

4. Le paragraphe I de l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée introduit un article 131-26-2 dans le code pénal instituant, à son paragraphe I, une peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité à l'encontre de toute personne coupable d'un crime ou d'un des délits énumérés à son paragraphe II. En application des articles 131-26 et 131-26-1 du même code, auxquels la loi renvoie, l'inéligibilité ne peut excéder une durée de dix ans en cas de condamnation pour crime et de cinq ans en cas de condamnation pour délit, portée à dix ans si la personne condamnée exerce une fonction de membre du Gouvernement ou un mandat électif public au moment des faits. En application du dernier alinéa de l'article 131-26, l'inéligibilité emporte interdiction ou incapacité d'exercer une fonction publique. Le paragraphe III de l'article 131-26-2 prévoit toutefois que la juridiction peut, par une décision spécialement motivée, décider de ne pas prononcer cette peine complémentaire, en considération des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur.

5. Les députés requérants reprochent à ces dispositions, qui seraient entachées d'incompétence négative, de méconnaître les principes de légalité des délits et des peines et d'individualisation des peines.

6. L'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires... ». Aux termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi fixe les règles concernant... la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ». Le législateur tient de l'article 34 de la Constitution, ainsi que du principe de légalité des délits et des peines qui résulte de l'article 8 de la Déclaration de 1789, l'obligation de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale et de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire. L'article 61 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision

de même nature que celui du Parlement. 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.

7. Le principe d'individualisation des peines, qui découle de l'article 8 de la Déclaration de 1789, implique qu'une sanction pénale ne puisse être appliquée que si le juge l'a expressément prononcée, en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce. Il ne saurait toutefois faire obstacle à ce que le législateur fixe des règles assurant une répression effective des infractions.

8. En premier lieu, en instituant une peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité, le législateur a entendu renforcer l'exigence de probité et d'exemplarité des élus et la confiance des électeurs dans leurs représentants. Parmi les infractions impliquant le prononcé d'une telle peine complémentaire, il a ainsi retenu, d'une part, l'ensemble des crimes et certains délits d'une particulière gravité et, d'autre part, des délits révélant des manquements à l'exigence de probité ou portant atteinte à la confiance publique ou au bon fonctionnement du système électoral.

9. En second lieu, d'une part, la peine d'inéligibilité doit être prononcée expressément par le juge, à qui il revient d'en moduler la durée. D'autre part, le juge peut, en considération des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur, décider de ne pas prononcer cette peine complémentaire.

10. Par conséquent, le grief tiré de la méconnaissance du principe d'individualisation des peines doit être écarté.

11. Toutefois, en vertu du dernier alinéa de l'article 131-26 du code pénal, la peine obligatoire d'inéligibilité prononcée en application de l'article 131-26-2, qui vise à renforcer l'exigence de probité et d'exemplarité des élus et la confiance des électeurs dans leurs représentants, entraînerait de plein droit l'interdiction ou l'incapacité d'exercer une fonction publique pour tous les délits mentionnés au paragraphe II de cet article. Il en résulterait une méconnaissance du principe de proportionnalité des peines. Dès lors, les dispositions contestées ne sauraient, sans méconnaître ce principe, être interprétées, s'agissant des délits mentionnés au paragraphe II de l'article 131-26-2 du code pénal, comme entraînant de plein droit l'interdiction ou l'incapacité d'exercer une fonction publique prévues au dernier alinéa de l'article 131-26 du même code.

12. Selon l'article 11 de la Déclaration de 1789 : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi ». L'article 34 de la Constitution dispose : « La loi fixe les règles concernant... les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ». Sur ce fondement, il est loisible au législateur d'édicter des règles concernant l'exercice du droit de libre communication et de la liberté de parler, d'écrire et d'imprimer. Il lui est également loisible, à ce titre, d'instituer des incriminations réprimant les abus de l'exercice de la liberté d'expression et de communication qui portent atteinte à l'ordre public et aux droits des tiers. Cependant, la liberté d'expression et de communication est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés. Il s'ensuit que les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi.

13. Le 13<sup>o</sup> du paragraphe II de l'article 131-26-2 du code pénal introduit par l'article 1<sup>er</sup> prévoit que l'inéligibilité est obligatoirement prononcée pour certains délits de presse punis d'une peine d'emprisonnement. Or, la liberté d'expression revêt une importance particulière dans le débat politique et dans les campagnes électorales. Dès lors, pour condamnables que soient les abus dans la liberté d'expression visés par ces dispositions, en prévoyant l'inéligibilité obligatoire de leur auteur, le législateur a porté à la liberté d'expression une atteinte disproportionnée. Par conséquent, le dix-huitième alinéa du paragraphe I de l'article 1<sup>er</sup> est contraire à la Constitution.

14. Sous la réserve énoncée au paragraphe 11, le reste du paragraphe I de l'article 1<sup>er</sup>, qui n'est pas entaché d'incompétence négative et ne méconnaît ni le principe de légalité des délits et des peines ni aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

- **Décision n° 2018-710 QPC du 1er juin 2018 – Association Al Badr et autre [Infraction à l'obligation scolaire au sein des établissements privés d'enseignement hors contrat]**

Sur les griefs tirés de la méconnaissance des principes de nécessité, de proportionnalité et d'individualisation des peines :

15. L'article 8 de la Déclaration de 1789 dispose : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires ... ». L'article 61-1 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, mais lui donne seulement compétence pour se prononcer sur la conformité à la Constitution des lois déferées à son examen. 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.

16. Le principe d'individualisation des peines, qui découle de l'article 8 de la Déclaration de 1789, implique qu'une sanction pénale ne puisse être appliquée que si le juge l'a expressément prononcée, en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce. Il ne saurait toutefois faire obstacle à ce que le législateur fixe des règles assurant une répression effective des infractions.

17. Outre les peines complémentaires d'interdiction de diriger ou d'enseigner susceptibles d'être prononcées à l'encontre du directeur de l'établissement privé d'enseignement, les dispositions contestées instaurent une peine complémentaire de fermeture de cet établissement.

18. En premier lieu, d'une part, en vertu du premier alinéa de l'article 131-27 du code pénal : « Lorsqu'elle est encourue à titre de peine complémentaire pour un crime ou un délit, l'interdiction d'exercer une fonction publique ou d'exercer une activité professionnelle ou sociale est soit définitive, soit temporaire ; dans ce dernier cas, elle ne peut excéder une durée de cinq ans ». Il en résulte que la peine complémentaire d'interdiction de diriger ou d'enseigner prévue par les dispositions contestées peut être prononcée soit pour une durée temporaire ne pouvant excéder cinq ans, soit à titre définitif. D'autre part, la peine de fermeture de l'établissement prévue par les dispositions contestées peut être prononcée par le juge de manière temporaire ou définitive.

19. En second lieu, lorsqu'il décide de prononcer une ou plusieurs de ces peines complémentaires, le juge en fixe la durée en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce.

20. Par conséquent, les dispositions contestées ne méconnaissent pas le principe d'individualisation des peines. En outre, au regard de la nature des comportements réprimés, les peines ainsi instituées ne sont pas manifestement disproportionnées. Les griefs tirés de la méconnaissance des principes de nécessité, de proportionnalité et d'individualisation des peines doivent donc être écartés.

## **2. Relative au mécanisme de l'amende forfaitaire délictuelle**

### **- Décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004 – Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité**

En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance du droit à un procès équitable :

106. Considérant que, selon les requérants, en donnant à l'autorité de poursuite la possibilité de proposer une peine d'emprisonnement et d'amende, la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité viole le principe de séparation des autorités chargées de l'action publique et des autorités de jugement et met la personne concernée « en situation de subir une pression réelle sous la menace d'un placement en détention provisoire ou sous contrôle judiciaire, ou d'une aggravation de la sanction encourue en cas de refus de la proposition du procureur » ;

107. Considérant, en premier lieu, que, si la peine est proposée par le parquet et acceptée par l'intéressé, seul le président du tribunal de grande instance peut homologuer cette proposition ; qu'il lui appartient à cet effet de vérifier la qualification juridique des faits et de s'interroger sur la justification de la peine au regard des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur ; qu'il pourra refuser l'homologation s'il estime que la nature des faits, la personnalité de l'intéressé, la situation de la victime ou les intérêts de la société justifient une audience correctionnelle ordinaire ; qu'il ressort de l'économie générale des dispositions contestées que le président du tribunal de grande instance pourra également refuser d'homologuer la peine proposée si les déclarations de la victime apportent un éclairage nouveau sur les conditions dans lesquelles l'infraction a été commise ou sur la personnalité de son auteur ; que, sous cette réserve, les dispositions contestées ne portent pas atteinte au principe de séparation des autorités chargées de l'action publique et des autorités de jugement ;

108. Considérant, en second lieu, que l'avocat, dont l'assistance est obligatoire, sera présent tout au long de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité ; qu'en particulier, l'avocat sera présent lorsque l'intéressé reconnaîtra les faits, qu'il recevra la proposition de peine du procureur de la République, qu'il acceptera ou refusera cette proposition et, en cas d'acceptation, qu'il comparaitra devant le président du tribunal de grande instance ; que l'avocat pourra librement communiquer avec son client et consulter immédiatement le dossier de la procédure ; que l'intéressé sera averti qu'il peut demander à bénéficier d'un délai de dix jours avant de donner ou de refuser son accord à la proposition du procureur de la République ; que, même lorsqu'il aura donné son accord lors de l'homologation, il disposera d'un délai de dix jours pour faire appel de la condamnation ; que, eu égard à l'ensemble des garanties ainsi apportées par la loi, le droit à un procès équitable n'est pas méconnu par les dispositions contestées ;

- **Décision n° 2014-416 QPC du 26 septembre 2014 – Association France Nature Environnement [Transaction pénale sur l'action publique en matière environnementale]**

SUR LES AUTRES GRIEFS :

14. Considérant, en premier lieu, que, selon l'association requérante, en n'interdisant pas que les déclarations de l'auteur de l'infraction pendant la phase transactionnelle puissent être utilisées à l'occasion des poursuites ultérieures, si la transaction échoue, les dispositions contestées méconnaissent le droit au respect de la présomption d'innocence ;

15. Considérant que 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 ou des mesures de nature à faire cesser l'infraction ou en réparer les conséquences ; que, par suite, les dispositions contestées ne méconnaissent pas la présomption d'innocence ;

16. Considérant, en second lieu, que le pouvoir du procureur de la République de choisir les modalités de mise en oeuvre de l'action publique ou les alternatives aux poursuites ne méconnaît pas le principe d'égalité ;

17. Considérant que les dispositions contestées ne sont contraires à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit ; qu'elles doivent être déclarées conformes à la Constitution,

- **Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019 – Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice**

En ce qui concerne les conditions d'extinction de l'action publique dans le cadre de l'amende forfaitaire délictuelle :

247. La conformité à la Constitution d'une loi déjà promulguée peut être appréciée à l'occasion de l'examen des dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine. En l'espèce, le 1<sup>o</sup> du paragraphe V de l'article 58 modifie le premier alinéa de l'article 495-17 du code de procédure pénale, lequel prévoit que l'action publique peut être éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire délictuelle établie par un agent verbalisateur.

248. En premier lieu, l'article 16 de la Déclaration de 1789 et l'article 64 de la Constitution garantissent l'indépendance de l'ensemble des juridictions ainsi que le caractère spécifique de leurs fonctions, sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le législateur, ni le Gouvernement, non plus qu'aucune autorité administrative.

249. L'agent qui établit l'amende forfaitaire agit, en vertu des articles 12 et 39-3 du code de procédure pénale, sous la direction du procureur de la République et conformément aux instructions générales ou particulières qu'il lui délivre. Dès lors, le grief tiré de la méconnaissance du principe de séparation des pouvoirs doit être écarté.

250. En second lieu, il résulte des articles 6 et 16 de la Déclaration de 1789 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 aux conditions d'extinction de l'action publique.

251. Les dispositions contestées ont pour conséquence que, selon le choix de poursuite de l'infraction par le biais d'une amende forfaitaire ou d'une autre voie de poursuite pouvant le cas échéant mener à une condamnation à une peine d'emprisonnement, l'action publique relative à la commission d'un délit sera éteinte ou non, par le seul paiement de l'amende, sans l'intervention d'une autorité juridictionnelle.

252. Si les exigences d'une bonne administration de la justice et d'une répression effective des infractions sont susceptibles de justifier le recours à de tels modes d'extinction de l'action publique en dehors de toute décision juridictionnelle, ce n'est qu'à la condition de ne porter que sur les délits les moins graves et de ne mettre en oeuvre que des peines d'amendes de faible montant. Dès lors, les dispositions contestées ne sauraient, sans méconnaître le principe d'égalité devant la justice, s'appliquer à des délits punis d'une peine d'emprisonnement supérieure à trois ans. Sous cette réserve, et dès lors que le législateur a prévu que le montant de l'amende forfaitaire délictuelle ne saurait excéder le plafond des amendes contraventionnelles, le grief tiré de la méconnaissance de ce dernier principe doit être écarté.

253. Il résulte de tout ce qui précède que les mots « l'action publique est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire délictuelle fixée par la loi, qui ne peut excéder le montant prévu au premier alinéa de l'article 131-13 du code pénal » figurant au premier alinéa de l'article 495-17 du code de procédure pénale qui ne méconnaissent pas non plus le principe d'égalité devant les charges publiques, le principe de séparation des autorités de poursuite et de jugement, ni aucune autre exigence constitutionnelle sont, sous la réserve énoncée au paragraphe 252, conformes à la Constitution.

. En ce qui concerne le caractère forfaitaire de l'amende et l'instauration d'un montant minimum de peine d'amende :

254. La conformité à la Constitution d'une loi déjà promulguée peut être appréciée à l'occasion de l'examen des dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine. En l'espèce, le 4<sup>o</sup> du paragraphe V de l'article 58 a pour objet de modifier l'article 495-21 du code de procédure pénale, lequel fixe les conditions dans lesquelles le pouvoir d'appréciation du juge sur la peine est lié par le fait que, préalablement au jugement, le délit a fait l'objet d'une amende forfaitaire.

Quant au principe d'égalité devant la justice :

255. En vertu des articles 495-18 et 495-19 du code de procédure pénale, la personne qui fait l'objet d'une amende forfaitaire délictuelle peut déposer une requête tendant à son exonération. À défaut d'un tel dépôt et à défaut de paiement de l'amende, cette dernière est majorée et recouvrée en vertu d'un titre rendu exécutoire par le procureur de la République. La personne peut alors former une réclamation auprès du ministère public, qui a pour effet d'annuler le titre exécutoire. Le procureur de la République dûment saisi d'une requête en exonération ou d'une réclamation peut décider d'y faire droit ou de poursuivre la personne selon d'autres voies procédurales.

256. Les deuxième et troisième alinéas de l'article 495-21 du code de procédure pénale prévoient que, lorsqu'au terme de cette procédure, la personne est condamnée pour l'infraction ayant donné lieu initialement à l'amende forfaitaire, l'amende prononcée ne peut être inférieure au montant de l'amende forfaitaire dans le cas où elle a déposé une requête en exonération ou au montant de l'amende forfaitaire majorée dans le cas où elle a formé une réclamation, le cas échéant augmentée d'un taux de 10 %. Si, en vertu du quatrième alinéa du même article, le tribunal peut, à titre exceptionnel, par décision spécialement motivée au regard des charges et des revenus de la personne, ne pas prononcer d'amende ou prononcer une amende d'un montant inférieur aux montants précités, en revanche, il ne peut tenir compte d'autres circonstances propres à chaque espèce et notamment de la gravité des faits.

257. En imposant des montants minimums pour les amendes prononcées par le juge lorsque le délit poursuivi a fait l'objet à l'origine d'une procédure d'amende forfaitaire, le législateur a, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice et pour assurer la répression effective de certains délits, retenu un dispositif qui fait obstacle à la multiplication des contestations dilatoires.

258. Toutefois, il résulte de ces dispositions que deux personnes ayant commis la même infraction sont susceptibles d'être soumises à une règle différente quant au minimum de la peine d'amende applicable selon que l'autorité de poursuite aura choisi de prononcer une amende forfaitaire, qui a pour conséquence d'imposer un tel minimum, ou qu'elle aura choisi une autre voie de poursuite, qui laisse le juge libre de fixer la peine en considération des circonstances propres à chaque espèce. Cette différence de traitement est d'autant plus importante que le montant de l'amende forfaitaire est élevé. Dès lors, les deuxième et troisième alinéas de l'article 495-21 du code de procédure pénale ne sauraient, sans méconnaître le principe d'égalité devant la loi pénale, s'appliquer à des délits dont le montant de l'amende forfaitaire est supérieur à la moitié du plafond prévu en matière d'amendes forfaitaires délictuelles par le premier alinéa de l'article 495-17 du code de procédure pénale.

Quant à la méconnaissance du principe d'individualisation des peines :

259. L'article 8 de la Déclaration de 1789 dispose : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires ... ». Le principe d'individualisation des peines qui découle de cet article implique qu'en cas d'opposition valablement formée dans le cadre d'une procédure d'amende forfaitaire, la peine d'amende ne puisse être appliquée que si le juge l'a expressément prononcée, et que son montant soit fixé en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce. Il ne saurait toutefois faire obstacle à ce que le législateur fixe des règles assurant une répression effective des infractions.

260. En premier lieu, pour les raisons énoncées au paragraphe 257, l'instauration d'un montant minimum des peines d'amendes prononcées par le juge, lorsqu'à l'origine l'infraction poursuivie a fait l'objet d'une amende forfaitaire, est justifiée par l'intérêt d'une bonne administration de la justice et pour assurer la répression effective de certains délits.

261. En deuxième lieu, compte tenu de la réserve formulée au paragraphe 258, le minimum d'amende encourue ne peut être supérieur à la moitié du plafond des amendes contraventionnelles.

262. En troisième lieu, ces dispositions laissent au juge le soin de fixer la peine dans les limites, d'une part, de l'amende forfaitaire ou de l'amende forfaitaire majorée et, d'autre part, du maximum de l'amende encourue. En outre, elles n'interdisent pas à la juridiction de faire usage d'autres dispositions d'individualisation de la peine lui permettant de prononcer les peines et de fixer leur régime en fonction des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur. Ainsi, en vertu de l'article 132-17 du code pénal, la juridiction peut ne prononcer que l'une des peines encourues. Elle peut également, en vertu du dernier alinéa de l'article 495-21 du code de procédure pénale, à titre exceptionnel, par décision spécialement motivée au regard des charges et des revenus de la personne, ne pas prononcer d'amende ou prononcer une amende d'un montant inférieur.



**263.** En dernier lieu, le caractère forfaitaire de l'amende payée, sans contestation, par la personne à laquelle l'infraction est reprochée ne méconnaît pas, par lui-même, le principe d'individualisation des peines.

264. Sous la réserve énoncée au paragraphe 258, le grief tiré de la méconnaissance du principe d'individualisation des peines doit être écarté.

265. Il résulte de tout ce qui précède que les deuxième et troisième alinéas de l'article 495-21 du code de procédure pénale qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle sont, sous la même réserve, conformes à la Constitution.

\*\*\*