

Décision n° 2014-416 QPC du 26 septembre 2014

Association France Nature Environnement

(Transaction pénale sur l'action publique en matière environnementale)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 30 juin 2014 par le Conseil d'État (décision n° 380652 du 27 juin 2014) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par l'association France Nature Environnement (FNE), portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 173-12 du code de l'environnement.

Dans sa décision n° 2014-416 QPC du 26 septembre 2014, le Conseil constitutionnel a déclaré cet article conforme à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique

1. – La généralisation de la transaction pénale en matière environnementale

La transaction peut se définir comme « *un règlement amiable d'un litige impliquant des concessions réciproques, ou en tout cas un rapprochement entre des prétentions à objet pécuniaires au départ éloignées les unes des autres* »¹. En effet, « *soumis à la seule volonté des parties, ce mécanisme leur permet de mettre un terme à leur différend et ce de façon définitive, comme le ferait le jugement ; le règlement se réalise hors du juge, sans être pour autant hors du droit* »².

Selon l'article 2044 du code civil, la transaction est un contrat « *rédigé par écrit* »³, « *par lequel les parties terminent une contestation née, ou préviennent une contestation à naître* »⁴. Le premier alinéa de l'article 2045 du même code précise que « *pour transiger, il faut avoir la capacité de disposer des objets compris dans la transaction* ».

¹ Régler autrement les conflits : conciliation, transaction, arbitrage en matière administrative, Les études du Conseil d'État, La documentation française, 1993, Paris, p. 51.

² Jean-Baptiste Perrier, *La transaction en matière pénale*, thèse pour le doctorat en droit privé et sciences criminelles, Université d'Aix-Marseille, 4 décembre 2012, p. 1.

³ 2nd alinéa.

⁴ 1^{er} alinéa.

Le juge administratif a très tôt considéré qu'« aucune disposition de loi ou de règlement n'interdit à l'État la faculté de transiger »⁵.

A priori, la logique transactionnelle pourrait sembler exclue en matière pénale puisque, selon le premier alinéa de l'article premier du code de procédure pénale (CPP), « l'action publique pour l'application des peines est mise en mouvement et exercée par les magistrats ou par les fonctionnaires auxquels elle est confiée par la loi ». Le second alinéa de l'article 2046 du code civil dispose d'ailleurs que « la transaction n'empêche pas la poursuite du ministère public ». Comme l'expliquent les professeurs Robert Merle et André Vitu dans leur *Traité de droit criminel*, « il est (...) unanimement admis que le Ministère public est sans droit pour disposer valablement de l'action publique ; il ne peut pas s'engager à ne pas mettre en mouvement cette action, ni renoncer à en poursuivre l'exercice une fois qu'il l'a mise en mouvement ; il ne peut pas non plus renoncer à attaquer les décisions judiciaires rendues »⁶. Toutefois, le troisième alinéa de l'article 6 du CPP, prévoit que la transaction peut être une cause d'extinction de l'action publique « lorsque la loi en dispose expressément ».

Dans son rapport de novembre 2013, la commission de modernisation de l'action publique a proposé d'« encourager et [de] développer le recours à la transaction pénale dans certains contentieux techniques »⁷. En particulier, et dans le prolongement des propositions de la commission Guinchard⁸, elle propose de créer dans le code de l'urbanisme une « procédure similaire »⁹ à celle qui est prévue par l'article L. 173-12 du code de l'environnement, qui fait l'objet de la décision commentée.

Avant la réforme des polices spéciales de l'environnement par l'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012¹⁰, la transaction pénale était déjà présente en droit de l'environnement. Il suffit de citer, en ce sens, le décret du Gouvernement de la défense nationale en date du 7 septembre 1870 conférant au ministre de la marine le droit de transiger en matière de délits ou contraventions relatifs à la pêche maritime. Cette transaction a, par la suite, été insérée dans le

⁵ CE, 17 mars 1893, *Compagnie du Nord, de l'Est et autres*, Rec., p. 245. Voir dans le même sens, CE, 23 décembre 1887, *M. de Dreux-Brézé, évêque de Moulins*, Rec. p. 842.

⁶ Robert Merle et André Vitu, *Traité de droit criminel*, tome II : procédure pénale, Paris, Cujas, 2001, p. 82-83.

⁷ Rapport à Mme la garde des sceaux, ministre de la justice, de la commission de modernisation de l'action publique présidée par M. Jean-Louis Nadal, *Refonder le ministère public*, 28 novembre 2013, p. 55 et s.

⁸ Rapport au garde des sceaux de la commission sur la répartition des contentieux présidée par M. Serge Guinchard, *L'ambition raisonnée d'une justice apaisée*, La Documentation française, Collection des rapports officiels, Paris, 2008.

⁹ Rapport de la commission de modernisation de l'action publique, *op. cit.*, p. 57.

¹⁰ Ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement.

code rural¹¹ avant d'intégrer le code de l'environnement à l'article L. 437-14. Inaugurée dans le domaine de la pêche en eau douce, la transaction pénale s'est progressivement étendue au domaine de l'eau et aux parcs nationaux.

En ce sens, le 2° de l'article 50 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit a habilité le Gouvernement à prendre, par ordonnances, les dispositions nécessaires pour instituer un régime de transaction pénale pour les infractions définies au titre I^{er} du livre II du code de l'environnement et « *préciser, dans l'article L. 437-14 du même code, les conséquences de la transaction pénale sur l'action publique* ». Sur le fondement de cette habilitation, l'article 6 de l'ordonnance n° 2005-805 du 18 juillet 2005 portant simplification, harmonisation et adaptation des polices de l'eau et des milieux aquatiques, de la pêche et de l'immersion des déchets a créé un article L. 216-14 dans le code de l'environnement, instituant une nouvelle procédure de transaction pénale pour les infractions commises dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques. En effet, cet article étend « *la procédure de la transaction pénale, qui déjà existe en matière de police de la pêche et qui permet d'apporter une réponse rapide et proportionnée à la faute ou négligence et de mettre en œuvre les mesures propres à éviter que le dommage ne se renouvelle* »¹².

Saisi d'un recours pour excès de pouvoir, le Conseil d'État, par une décision du 7 juillet 2006¹³ qui sera analysée plus loin, a annulé l'article 6 de cette ordonnance.

Tirant les conséquences de cette décision, l'article 12 de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques a réintroduit dans le code de l'environnement (art. L. 216-14) la transaction pénale en matière de police de l'eau en précisant le régime juridique applicable. Dans le même temps, le législateur a également aligné le régime juridique de la transaction pénale de la police de la pêche sur celui applicable à la transaction pénale de la police de l'eau.

Par ailleurs, l'article 10 de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux a étendu la transaction pénale aux infractions relatives aux parcs nationaux¹⁴. Il s'est alors

¹¹ L'article 485 du code rural de 1955 autorisait « *les administrations chargées de la surveillance de la pêche, représentées par leurs ministres ou les agents par eux désignés* », à transiger avec les justiciables pour les délits en matière de pêche.

¹² Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2005-805 du 18 juillet 2005 portant simplification, harmonisation et adaptation des polices de l'eau et des milieux aquatiques, de la pêche et de l'immersion des déchets, J.O. n° 166 du 19 juillet 2005, p. 11759.

¹³ CE, Ass., 7 juillet 2006, *France Nature Environnement*, n° 283178.

¹⁴ Cf. l'article L. 331-25 du code de l'environnement abrogé par le 7° du A de l'article 7 de l'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 précitée.

agi de mettre en œuvre « *une politique pénale efficace et adaptée à la protection du patrimoine exceptionnel des parcs nationaux* »¹⁵.

L'article 3 de l'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 a généralisé la transaction pénale « *à tous les domaines du code de l'environnement* »¹⁶ en insérant un article L. 173-12 dans le code de l'environnement¹⁷. Cet article, qui fait l'objet de la décision commentée, est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2013¹⁸. Cette ordonnance a abrogé les dispositions législatives du code de l'environnement relatives à la transaction pénale dans les domaines de la pêche en eau douce¹⁹, de l'eau²⁰ et des parcs nationaux²¹.

Le paragraphe V de l'article 17 de la loi n° 2013-619 du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable a ratifié cette ordonnance du 11 janvier 2012.

2. – Les modalités de la transaction pénale en matière environnementale

a. – Les dispositions législatives

Le premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 173-12 autorise l'autorité administrative, tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement, à transiger avec les personnes physiques et morales sur la poursuite des contraventions et délits prévus et réprimés par le code de l'environnement.

En vertu du paragraphe II du même article, cette faculté est cependant limitée, en matière de contraventions, aux contraventions de cinquième classe. En effet, concernant les contraventions des quatre premières classes, « *l'action publique est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire en application de l'article 529 du code de procédure pénale* ».

Cette transaction est proposée par l'administration « *en fonction des circonstances et de la gravité de l'infraction, de la personnalité de son auteur* ».

¹⁵ Rapport n° 2687 fait au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi (n° 2347), relatif aux parcs nationaux et aux parcs naturels marins, par M. Jean-Pierre Giran, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 novembre 2005.

¹⁶ Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement.

¹⁷ Chapitre III « Sanctions pénales » du titre VII « Dispositions communes relatives aux contrôles et aux sanctions » du livre Ier « Dispositions communes » de la partie législative du code de l'environnement.

¹⁸ Ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 précitée, article 28, I..

¹⁹ *Ibid.*, art. 4, A, 4°.

²⁰ *Ibid.*, art. 4, A, 8°..

²¹ *Ibid.*, art. 7, A, 7°.

ainsi que de ses ressources et de ses charges »²². Elle doit préciser « *l'amende transactionnelle que l'auteur de l'infraction devra payer, dont le montant ne peut excéder le tiers du montant de l'amende encourue, ainsi que, le cas échéant, les obligations qui lui seront imposées, tendant à faire cesser l'infraction, à éviter son renouvellement, à réparer le dommage ou à remettre en conformité les lieux. Elle fixe également les délais impartis pour le paiement et, s'il y a lieu, l'exécution des obligations* »²³.

Acceptée par l'auteur de l'infraction, cette proposition de transaction doit être homologuée par le procureur de la République²⁴. L'accord du magistrat parquetier « *est interruptif de la prescription de l'action publique* »²⁵. L'action publique est éteinte seulement « *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* »²⁶.

L'homologation par le parquet est bien distincte d'un simple classement sans suite. Ce dernier ne constitue qu'une « *non-mise en mouvement* » de l'action publique, qui peut être reprise tant qu'elle n'est pas prescrite. Au contraire, en homologuant la transaction, le procureur de la République accepte que l'action publique soit éteinte. Si la transaction est exécutée, ni le procureur de la République ni la victime ne pourront plus mettre en mouvement l'action publique.

b. – Les dispositions réglementaires

Conformément au paragraphe V de l'article L. 173-12 du code de l'environnement, les modalités d'application de cet article ont été fixées par le décret n° 2014-368 du 24 mars 2014²⁷. Ce décret crée un titre VII dans le livre I^{er} de la partie réglementaire du code de l'environnement afin de déterminer l'autorité administrative habilitée à établir la proposition de transaction (le préfet de département ou le préfet maritime), fixer le contenu de la proposition de transaction, et définir les modalités de son homologation et de sa notification. Ces dispositions sont codifiées aux articles R. 173-1 et s. du code de l'environnement.

L'article R. 173-1 précise que la proposition de transaction est établie soit par le préfet de département soit par le préfet maritime. Pour mettre en œuvre la

²² Article 173-12 du code de l'environnement, § III.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*, § I.

²⁵ *Ibid.*, § IV.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Décret n° 2014-368 du 24 mars 2014 relatif à la transaction pénale prévue à l'article L. 173-12 du code de l'environnement.

procédure transactionnelle, ce même article prévoit que l'autorité administrative compétente qui est destinataire de la copie du procès-verbal en application de l'article L. 172-16 du code de l'environnement, la transmet au préfet ou au préfet maritime.

L'article R. 173-2 du code de l'environnement apporte des précisions quant au contenu de la transaction. Elle doit mentionner :

- « 1° *La nature des faits reprochés et leur qualification juridique ;*
- « 2° *Le montant des peines encourues ;*
- « 3° *Le montant de l'amende transactionnelle ;*
- « 4° *Les délais impartis pour le paiement et, s'il y a lieu, pour l'exécution des obligations ;*
- « 5° *Le cas échéant, la nature et les modalités d'exécution des obligations imposées en vue de faire cesser l'infraction, d'éviter son renouvellement, de réparer le dommage ou de remettre en conformité les lieux ;*
- « 6° *L'indication que la proposition, une fois acceptée par l'auteur de l'infraction, doit être homologuée par le procureur de la République ».*

Les dispositions de l'article R. 173-3 du code de l'environnement déterminent les conditions dans lesquelles la proposition de transaction est adressée par l'autorité administrative à l'auteur de l'infraction en fonction de la nature contraventionnelle ou délictuelle des faits commis par lui. Elles prévoient également les conditions dans lesquelles cette proposition est acceptée ou réputée refusée par l'auteur de l'infraction²⁸.

Selon le premier alinéa de l'article R. 173-4 du code de l'environnement, « *après acceptation de l'intéressé, l'autorité administrative transmet le dossier de transaction au procureur de la République pour homologation* ». Le second alinéa précise que « *dès que l'homologation du procureur de la République sur la proposition de transaction est intervenue, l'autorité administrative notifie celle-ci à l'auteur de l'infraction, par tout moyen permettant d'établir date certaine, pour exécution. Cette notification fait courir les délais d'exécution des obligations prévues par la transaction* ».

²⁸ Article R. 173-3 du code de l'environnement : « *La proposition de transaction mentionnée à l'article L. 173-12 est adressée par l'autorité administrative définie à l'article R. 173-1 en double exemplaire à l'auteur de l'infraction par tout moyen permettant d'établir date certaine, dans le délai de quatre mois pour les contraventions et d'un an pour les délits, à compter de la date de clôture du procès-verbal de constatation de l'infraction.*

« *S'il l'accepte, l'auteur de l'infraction en retourne un exemplaire signé dans le délai d'un mois à compter de sa réception. Si l'auteur de l'infraction n'a pas renvoyé un exemplaire signé dans le délai susmentionné, la proposition de transaction est réputée refusée.* »

3. – Les débats sur la nature de la transaction pénale

Dans leur *Traité de droit criminel*, les professeurs Robert Merle et André Vitu indiquent que « *la transaction s'analyse (...) en un moyen administratif bilatéral d'extinction des poursuites, qui n'a plus qu'une lointaine ressemblance avec la transaction civile* »²⁹.

Dans sa thèse consacrée à la transaction en matière pénale, Jean-Baptiste Perrier, rappelle que « *le consentement joue un rôle cardinal, en ce que ces alternatives [aux poursuites] supposent, pour produire leur effet extinctif, d'être acceptées par le délinquant, lequel doit alors exécuter les mesures proposées. Le cadre alternatif de la transaction pénale et de la composition pénale imprime aux mesures ainsi acceptées une véritable dimension transactionnelle qui, sans se confondre avec le contrat, rappelle la dynamique des procédés en cause (...). Cependant, si du fait de l'acceptation, ces mesures revêtent un caractère consensuel, elles présentent une particularité qui ne peut être ignorée : leur caractère répressif. Proposées à l'auteur des faits, elles ont, pour la plupart, comme objectif de sanctionner le comportement adopté ou d'en prévenir le renouvellement ; elles permettent également, dans une certaine mesure, d'assurer la réparation du dommage et de mettre fin au trouble causé par l'infraction. Dès lors, quoiqu'acceptées, les mesures proposées à l'auteur des faits dans le cadre d'une transaction pénale (...) n'en présentent pas moins un caractère punitif* »³⁰.

Pour Michel Dobkine, la transaction pénale qui poursuit une « *finalité prioritairement répressive* » constitue « *un contrat pénal indemnitaire non exécutoire. Seule cette qualification permet de prendre en compte l'élément essentiel de la transaction, à savoir l'accord de volonté qu'elle est censée traduire sans dénaturer les caractéristiques de fait qui lui sont propres. Ce contrat a pour objet le paiement d'une somme d'argent versée en raison du préjudice causé à la société et afin d'éviter des poursuites, contrat en tout point similaire à la transaction prévue par les art. 529-3 et 529-4 [du CPP], aux termes desquels, pour certaines infractions à la police des services publics des transports terrestres, l'action publique est éteinte par une transaction réalisée par le versement à l'exploitant d'une indemnité forfaitaire. La qualification de contrat pénal permet seule d'échapper aux critiques qu'encourt nécessairement la "transaction-sanction"* »³¹.

Au contraire, selon Éric Gherardi, la qualification de peine est exclue : « *la transaction pénale ne génère pas une peine. Son principe va à l'encontre de tout*

²⁹ Robert Merle et André Vitu, *Traité de droit criminel, tome II : procédure pénale, op. cit.*, p. 84.

³⁰ Jean-Baptiste Perrier, *La transaction en matière pénale, op. cit.*, p. 535.

³¹ Michel Dobkine, « La transaction en matière pénale », *Recueil Dalloz*, 1994, p. 137.

objectif d'intimidation et elle n'a aucun caractère afflictif ou infamant. La transaction ne résulte pas non plus de la procédure pénale, mais d'une procédure administrative. Elle n'est pas la peine sanctionnant l'infraction en cause mais s'y substitue. La transaction peut en effet se cumuler avec les poursuites pénales et une peine. Par exemple, l'injonction thérapeutique n'est exclusive de poursuites que pour la première infraction, et peut, dans tous les autres cas, se cumuler avec l'exercice de poursuites pénales. Un tel cumul serait impossible si l'effet de la transaction était une peine en vertu du principe non bis in idem. Enfin, la transaction pénale est librement acceptée ; or, notre droit ne prévoit pas de peines librement acceptées »³². Toutefois, l'auteur considère que la transaction est « une sanction infligée par l'Administration. La transaction présente bien un caractère répressif puisqu'elle intervient à la suite d'un acte répréhensible ; mettant fin à toute possibilité de poursuites, elle se traduit le plus souvent, pour l'administré, par le paiement d'une indemnité réparatrice liée à l'infraction constatée. Cette sanction reste cependant une sanction administrative puisque la répression pénale éventuellement encourue devient impossible »³³. La transaction pénale serait ainsi une « sanction administrative librement consentie »³⁴.

Dans son étude consacrée à la transaction pénale en droit français, Michel Boitard considère que la transaction pénale est « une sanction administrative librement acceptée et qui tient lieu de peine »³⁵. Il souligne le fait que « frappé d'une sanction administrative, [l'auteur de l'infraction] évite une sanction pénale »³⁶.

Dans ses conclusions sur la décision rendue par le Conseil d'État le 7 juillet 2006 précitée, le commissaire du gouvernement, Mattias Guyomar, relève que la transaction pénale revêt un « caractère hybride. S'enchaînent (...) successivement une décision administrative unilatérale (l'offre de transaction), un dispositif contractuel (le contenu négocié de la transaction) et des conséquences pénales (l'extinction de l'action publique). En marge du droit administratif et du droit pénal – puisqu'il s'agit d'une procédure administrative qui produit un effet pénal, la transaction pénale constitue un procédé exorbitant du droit commun. (...) La transaction pénale est un objet juridique à nul autre pareil qui ne se rattache ni à la catégorie du contrat synallagmatique que constituent les transactions civile et administrative ni à celles de la sanction pénale et même de la sanction administrative ». Selon le commissaire du gouvernement, deux caractéristiques sont certaines :

³² Éric Gherardi, « Réflexions sur la nature juridique des transactions pénales », *RFDA*, 1999, p. 905.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Michel Boitard, « La transaction pénale en droit français », *RSC*, 1941, p. 162.

³⁶ *Ibid.*, p. 175.

– d’une part, « *la transaction pénale est de nature administrative. C’est là même que réside son principal intérêt. Engagée à l’initiative de l’administration, négociée par elle, elle ne change pas de nature en raison de son homologation par l’autorité judiciaire. Celle-ci n’a qu’un objet : attacher un effet pénal à l’accord conclu. Si elle en change la portée, elle est donc sans incidence sur la nature de la transaction qui continue de relever du droit administratif* » ;

– et, d’autre part, « *la transaction revêt, comme son nom l’indique, un caractère contractuel (...). Ce dispositif ne comporte pas d’engagements réciproques puisque les mesures prévues sont à la seule charge de l’auteur des faits répréhensibles. La transaction pénale n’est donc pas un contrat synallagmatique. Elle s’apparente plutôt à un contrat unilatéral* ».

Quant à la question de savoir si la transaction revêt un caractère répressif, le commissaire du gouvernement admet que subsiste une interrogation sur ce point. En effet, « *le caractère consenti et non exécutoire du contenu de la transaction s’oppose à ce qu’elle soit qualifiée de peine. En dépit des progrès du consensualisme pénal qui caractérisent la législation de ces dernières années, nous en restons à l’idée simple qu’une peine est infligée et exécutoire. (...) Les mesures que l’auteur des faits litigieux s’engage à exécuter constituent des réparations en nature ou en espèce. (...) Elles relèvent de la catégorie des obligations de caractère civil. Il n’empêche : la transaction pénale revêt toutefois une certaine dimension répressive. En raison du contexte dans lequel elle s’inscrit en premier lieu : il s’agit de la réponse donnée à la commission d’une infraction pénale. La Cour de cassation considère d’ailleurs que la transaction vaut reconnaissance de l’infraction à partir de laquelle elle intervient (Cass. crim. 22 janvier 1970 bull. crim. n° 37). En raison de la nature concrète des mesures prévues en second lieu : elles peuvent en effet excéder la stricte réparation de l’infraction commise* ».

Il n’existe pas de jurisprudence sur la nature de la transaction pénale en application des dispositions qui font l’objet de la présente QPC. En revanche l’article 7 de la loi n° 65-549 du 8 juillet 1965 sur les infractions à la législation économique a introduit dans l’ordonnance n° 45-1484 du 30 juin 1945 relative à la constatation, la poursuite et la répression des infractions à la législation économique, un dispositif de transaction pénale avec l’accord du procureur de la République selon un dispositif comparable à celui qui fait l’objet de la présente QPC : l’auteur de l’infraction doit consentir à la transaction et doit l’exécuter spontanément. À défaut, le dossier est transmis au procureur de la République pour l’engagement des poursuites.

Par une décision du 22 janvier 1970, la Cour de cassation a jugé qu'une telle transaction comportait nécessairement la reconnaissance de l'infraction³⁷. La loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat a ensuite consacré cette jurisprudence dans la loi³⁸. Toutefois, une telle consécration n'existe pas dans les autres textes relatifs à la transaction pénale.

On observe enfin que la plupart des textes organisant une procédure de transaction pénale administrative sont rédigées en des termes comparables à ceux des dispositions contestées et ne donnent que peu d'indications sur la nature des mesures et obligations dont l'auteur de l'infraction s'acquitte en contrepartie de l'extinction de l'action publique. Seul l'article L. 1721-2 du code des transports précise que la transaction porte sur la peine. En revanche, en matière douanière et de droits indirects, les dispositions du code des douanes et du livre des procédures fiscales (LPF) traitent clairement l'amende transactionnelle comme une peine. Ainsi, l'article 382 du code des douanes évoque les « *amendes, confiscation et autres condamnations* », qu'elles résultent d'un jugement définitif ou d'une transaction. Les articles L. 247 et L. 251 du LPF soulignent que la transaction porte sur le montant de l'amende fiscale qui conserve sa nature de pénalité.

B. – Origine de la QPC et question posée

Le 26 mai 2014, l'association FNE a saisi le Conseil d'État d'une demande tendant à l'annulation pour excès de pouvoir du décret n° 2014-368 du 24 mars 2014 relatif à la transaction pénale prévue à l'article L. 173-12 du code de l'environnement. À cette occasion, elle a demandé au Conseil d'État de renvoyer au Conseil constitutionnel la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution de l'article L. 173-12 du code de l'environnement.

Dans sa décision en date du 27 juin 2014 (n° 380652), le Conseil d'État a décidé de renvoyer au Conseil constitutionnel cette QPC. Il a relevé que « *la question de savoir si [les dispositions de l'article L. 173-12 du code de l'environnement] portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, et notamment celle de savoir si la transaction pénale qu'elles prévoient peut être qualifiée de sanction ayant le caractère d'une punition au sens de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, présente un caractère sérieux* ».

³⁷ Cass. crim., 22 janvier 1970, n° 69-90898, Bull. crim., n° 37.

³⁸ Pour une application de la loi de 1973, v. cass. crim., 10 décembre 1984, *Dejouany*, n° 83-94.677 Bull. crim., n° 392.

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

A. – La jurisprudence constitutionnelle relative à la transaction pénale

– Dans sa décision n° 95-360 DC du 2 février 1995³⁹, le Conseil constitutionnel avait censuré une procédure d'injonction pénale applicable aux faits reconnus par l'auteur, qui se distinguait de la transaction en ce sens que la décision était prise unilatéralement par le parquet : il n'était pas nécessaire que l'intéressé y ait consenti. La loi déferée avait ainsi conféré au procureur de la République le pouvoir de « *faire une injonction consistant dans l'exécution de certaines obligations à une personne physique majeure contre laquelle les éléments d'une enquête sont de nature à motiver l'exercice de poursuites pour une ou plusieurs (...) infractions* »⁴⁰. Ces obligations, consistaient « *soit dans le versement au Trésor public d'une certaine somme fixée par le procureur de la République dans les limites définies par la loi, en fonction des circonstances de l'infraction, des ressources et des charges de la personne concernée, soit en la participation de cette personne à une activité non rémunérée au profit d'une personne morale de droit public ou d'une association habilitée à cet effet, dans la limite de quarante heures* »⁴¹. En revanche, l'injonction n'était pas exécutoire : en cas d'inexécution par l'intéressé, le procureur devait exercer l'action publique. Le consentement de l'intéressé était donc requis, dans un second temps, pour l'exécution de la mesure enjointe.

Le Conseil avait ainsi énoncé les exigences constitutionnelles applicables : « *qu'en vertu de l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, tout homme est présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable ; qu'en vertu de l'article 66 de la Constitution, l'autorité judiciaire est gardienne de la liberté individuelle ; que le principe du respect des droits de la défense constitue un des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République réaffirmés par le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, auquel se réfère le Préambule de la Constitution de 1958 ; qu'il implique, notamment en matière pénale, l'existence d'une procédure juste et équitable garantissant l'équilibre des droits des parties ; qu'en matière de délits et de crimes, la séparation des autorités chargées de l'action publique et des autorités de jugement concourt à la sauvegarde de la liberté individuelle* »⁴².

Le Conseil avait alors jugé : « *que certaines mesures susceptibles de faire l'objet d'une injonction pénale peuvent être de nature à porter atteinte à la liberté individuelle ; que dans le cas où elles sont prononcées par un tribunal,*

³⁹ Décision n° 95-360 DC du 2 février 1995, *Loi relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative*, cons. 3.

⁴⁰ *Ibid.*, cons. 4.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*, cons. 5.

elles constituent des sanctions pénales ; que le prononcé et l'exécution de telles mesures, même avec l'accord de la personne susceptible d'être pénalement poursuivie, ne peuvent, s'agissant de la répression de délits de droit commun, intervenir à la seule diligence d'une autorité chargée de l'action publique mais requièrent la décision d'une autorité de jugement conformément aux exigences constitutionnelles ci-dessus rappelées »⁴³. Dès lors, le Conseil avait déclaré les dispositions de la loi déferée relatives à l'injonction pénale contraires à la Constitution.

Comme le rappelle le commentaire aux Cahiers du Conseil constitutionnel de la décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, « *ce n'est pas le principe même de la transaction pénale que le Conseil a censuré dans sa décision du 2 février 1995, mais le fait que certaines des mesures (...) sur lesquelles pouvait porter la transaction étaient constitutives d'une atteinte à la liberté individuelle, au sens où le Conseil l'entendait alors. S'imposait en conséquence l'intervention d'une autorité de jugement »⁴⁴. En outre, il faut observer que cette « *jurisprudence de 1995 a perdu son fondement depuis que le Conseil constitutionnel a substitué à l'acception extensive de la liberté individuelle qu'il retenait jusqu'en 1999 celle d'"habeas corpus", en accord avec la lettre et l'esprit de l'article 66 de la Constitution. C'est en effet à la protection contre la détention arbitraire que se réfère cet article et non aux autres composantes de la liberté personnelle, protégées par des normes constitutionnelles spécifiques. Sauf en matière de détention, ou lorsqu'une législation républicaine constante le prévoit dans des cas particuliers (perquisitions...), ces normes n'imposent pas l'intervention du juge judiciaire.(...) Au regard de cette nouvelle jurisprudence, un travail d'intérêt général librement accepté par l'intéressé et auquel il peut à tout moment se soustraire ne saurait constituer une atteinte à sa liberté individuelle au sens de l'article 66 de la Constitution »⁴⁵.**

– Dans sa décision du 30 mars 2006⁴⁶, le Conseil a notamment examiné l'article 51 de la loi pour l'égalité des chances qui a introduit dans le code de procédure pénale un article 44-1. Cet article permet au maire d'une commune, tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement, de proposer à l'auteur d'une contravention ayant causé un préjudice à la commune, une transaction ayant pour effet d'éteindre l'action publique. Lorsqu'elle a été acceptée par l'auteur des faits, cette transaction doit être homologuée soit par le procureur de la République, si elle consiste en la réparation du préjudice, soit par le tribunal de police ou la juridiction de proximité, s'il s'agit de l'exécution d'un travail non rémunéré. Répondant aux griefs invoqués par les parlementaires requérants, le

⁴³ *Ibid.*, cons. 6.

⁴⁴ Commentaire de la décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, *Loi pour l'égalité des chances*.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, *Loi pour l'égalité des chances*.

Conseil a considéré que « *les dispositions contestées n'organisent pas un procès mais une procédure de transaction, qui suppose l'accord libre et non équivoque, avec l'assistance éventuelle d'un avocat, de l'auteur des faits* »⁴⁷. Il a relevé que « *la transaction homologuée par l'autorité judiciaire ne présente, par elle-même, aucun caractère exécutoire* »⁴⁸.

Dès lors, le Conseil a jugé que « *le grief tiré de la violation des droits de la défense et du droit à un procès équitable (était) inopérant* »⁴⁹. Le Conseil a également considéré qu'était infondé le grief tiré de ce que le pouvoir de transiger ne pourrait être confié par la loi à une autorité administrative non juridictionnelle. En ce sens, le Conseil a relevé que « *le maire ne peut mettre en œuvre une procédure de transaction que si l'action publique n'a pas été mise en mouvement* » et « *que l'autorité judiciaire, qui homologue l'accord intervenu entre le maire et l'auteur des faits, n'est liée ni par la proposition du maire ni par son acceptation par la personne concernée* »⁵⁰. Le Conseil a jugé « *qu'aucune des mesures pouvant faire l'objet de la transaction n'étant de nature à porter atteinte à la liberté individuelle au sens de l'article 66 de la Constitution, il était loisible au législateur de confier ce pouvoir d'homologation à un magistrat du parquet ou à un magistrat du siège* ». Dans ces conditions, le Conseil a jugé que « *le législateur n'a pas méconnu le principe de la séparation des pouvoirs* »⁵¹.

Cette jurisprudence sur le caractère non répressif de la transaction confirme l'analyse que le Conseil constitutionnel avait faite des dispositions du statut organique de la Polynésie française. Dans sa décision du 12 février 2004⁵², il avait examiné les articles 20 à 22 dans une rubrique de sa décision consacrée aux « *compétences en matière répressives* »⁵³ et avait traité dans une rubrique consacrée aux « *autres compétences* »⁵⁴, l'article 23 qui disposait : « *Le droit de transaction peut être réglementé par la Polynésie française en toutes matières administrative, fiscale, douanière ou économique relevant de sa compétence. Lorsque la transaction porte sur des faits constitutifs d'infraction et a pour effet d'éteindre l'action publique, elle ne peut intervenir qu'après accord du procureur de la République* ».

⁴⁷ *Ibid.*, cons. 43.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*, cons. 42.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*.

⁵³ *Ibid.*, cons. 36 à 39 ;

⁵⁴ *Ibid.*, cons. 40 à 62.

Dans sa décision du 29 mars 2011 sur la loi organique relative au Défenseur des droits, le Conseil constitutionnel a validé, sans commentaires particuliers, les dispositions qui instituent la transaction pénale avec le Défenseur des droits en matière de discrimination selon un dispositif comparable à celui qui est déféré dans le cadre de la présente QPC (possibilité de transiger tant que l'action publique n'est pas mise en mouvement, plafonnement du montant de l'amende, homologation par le procureur de la République)⁵⁵.

Il convient de relever que la décision du Conseil d'État du 7 juillet 2006 précitée sur la conformité à la Constitution de l'article 6 de l'ordonnance du 18 juillet 2005 n'a pas écarté de façon aussi radicale l'invocation des droits de la défense : le Conseil d'État a jugé que la transaction pénale touche « *aux modes d'exercice de l'action publique et affecte la séparation des pouvoirs et la garantie des droits consacrés par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen à laquelle renvoie le Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958* ». Il a également défini les garanties que le législateur doit prévoir lorsqu'il institue un régime de transaction pénale. Il a jugé « *qu'il appartient au législateur, compétent en vertu de l'article 34 de la Constitution, ou, dans le cas d'une application de l'article 38 de la Constitution, au gouvernement agissant par voie d'ordonnance, lorsqu'ils créent un régime de transaction pénale, de déterminer les règles qui permettent d'en assurer le respect ; qu'au nombre de ces règles figurent le champ d'application de la transaction pénale, la désignation de l'autorité habilitée à transiger, lorsque ce n'est pas une autorité de l'État, la nature des mesures qui peuvent être prévues dans la transaction et qui ne sauraient, en tout état de cause, toucher à la liberté individuelle au sens de l'article 66 de la Constitution, ainsi que les conditions de l'homologation de la transaction une fois conclue ; que, dans le cas où l'action publique n'a pas été mise en mouvement, cette homologation relève d'un magistrat du parquet ; qu'il en va autrement lorsque la loi a conféré à titre exclusif à une autorité administrative l'initiative des poursuites ; que si l'action publique a été mise en mouvement, l'homologation est du seul ressort d'un magistrat du siège* ». En l'espèce, le Conseil d'État a annulé l'article 6 de l'ordonnance précitée en considérant que « *cette disposition ne satisfait pas aux exigences constitutionnelles qui ont été rappelées ci-dessus* ». Il a relevé que cet article n'excluait « *pas expressément l'intervention d'une transaction lorsque l'action publique a déjà été mise en mouvement et que, le cas échéant, une juridiction pénale est saisie* ». En outre, il a relevé qu'il ne prévoyait pas « *la nature des mesures sur lesquelles il (était) possible, dans ces conditions, de transiger* ». Si la décision est fondée sur un raisonnement d'incompétence négative, elle suppose que la procédure mette en cause des exigences constitutionnelles au nombre desquelles figurent les droits de la défense.

⁵⁵ Décision n° 2011-626 DC du 29 mars 2011, *Loi organique relative au Défenseur des droits*, cons. 17.

B. – L'examen des griefs tirés de la méconnaissance des exigences résultant des articles 8 et 16 de la Déclaration de 1789

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

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

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

Constituent des « sanctions ayant le caractère d'une punition » au sens de l'article 8 de la Déclaration de 1789 l'ensemble des mesures répressives, qu'elles aient une nature pénale, administrative⁵⁶, civile⁵⁷ ou disciplinaire⁵⁸.

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

– la suspension et la destitution d'un maire prévue par l'article L. 2122-16 du code général des collectivités territoriales (CGCT)⁵⁹ ;

– la perte d'un droit à une indemnité attachée au constat de la violation de règles du code rural et de la pêche maritime⁶⁰ ;

⁵⁶ Décision n° 92-307 DC du 25 février 1992, *Loi portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France*, cons. 24 à 28.

⁵⁷ Décision n° 2010-85 QPC du 13 janvier 2011, *Établissements Darty et Fils (Déséquilibre significatif dans les relations commerciales)*, cons. 3.

⁵⁸ Décision n° 2014-385 QPC du 28 mars 2014, *M. Joël M. (Discipline des officiers publics ou ministériels - Interdiction temporaire d'exercer)*, cons. 5.

⁵⁹ Décision n° 2011-210 QPC du 13 janvier 2012, *M. Ahmed S. (Révocation des fonctions de maire)*, cons. 3 à 5.

⁶⁰ Décision n° 2012-266 QPC du 20 juillet 2012, *M. Georges R. (Perte de l'indemnité prévue en cas de décision administrative d'abattage d'animaux malades)*, cons. 5 et 6.

– la perte de grade d'un militaire consécutive à la condamnation (le motif résidant dans la jurisprudence du Conseil d'État)⁶¹.

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

– des obligations ou des interdictions qui s'analysent comme des mesures de police (par exemple, l'inscription dans un fichier d'auteurs d'infractions⁶²) ou des mesures de sûreté (rétention administrative des étrangers⁶³, rétention de sûreté⁶⁴) ;

– les modalités d'exécution des peines⁶⁵ ;

– l'astreinte instituée par l'article L. 2215-1 du CGCT qui a pour finalité de contraindre la personne qui s'y refuse à exécuter les obligations auxquelles l'arrêté de réquisition la soumet⁶⁶ ;

– la modulation financière imposée aux partis politiques en matière de parité pour le choix des candidats aux élections législatives, le Conseil constitutionnel ayant jugé que le dispositif ainsi instauré « *est destiné à inciter ces partis et groupements à mettre en œuvre le principe d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux* »⁶⁷ ;

– la responsabilité solidaire des dirigeants d'une société tenus au paiement de l'amende infligée à cette société pour avoir distribué des revenus à des personnes dont elle a refusé de révéler l'identité⁶⁸, rendant ainsi impossible l'imposition de ces revenus entre les mains de ces personnes ;

⁶¹ Décision n° 2011-218 QPC du 3 février 2012, *M. Cédric S. (Condamnation d'un officier de carrière et perte de grade entraînant la cessation d'office de l'état militaire)*, cons. 6.

⁶² Décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004, *Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*, cons. 89 à 91.

⁶³ Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*, cons. 111 et 114.

⁶⁴ Décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008, *Loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental*, cons. 8.à 10.

⁶⁵ Décisions n° 78-98 DC du 22 novembre 1978, *Loi modifiant certaines dispositions du code de procédure pénale en matière d'exécution des peines privatives de liberté*, cons. 5 à 7, n° 86-215 DC du 3 septembre 1986, *Loi relative à la lutte contre la criminalité et la délinquance*, cons. 3 et n° 2005-527 DC du 8 décembre 2005, *Loi relative au traitement de la récidive des infractions pénales*, cons. 12.

⁶⁶ Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, *Loi pour la sécurité intérieure*, cons. 3 à 5.

⁶⁷ Décision n° 2000-429 DC du 30 mai 2000, *Loi tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives*, cons. 13.

⁶⁸ Décision n° 2010-90 QPC du 21 janvier 2011, *Jean-Claude C. (Responsabilité solidaire des dirigeants pour le paiement d'une amende fiscale)*, cons. 6.

- l’interdiction pour un juge consulaire, à la suite de certaines condamnations pénales de faire partie du collège électoral qui élit les juges consulaires ainsi que la déchéance des fonctions de juge⁶⁹ ;
- le retrait d’agrément d’assistant maternel⁷⁰ ;
- le retrait d’un crédit de réduction de peine en cas de mauvaise conduite du condamné⁷¹.

2. – La qualification des mesures transactionnelles

Dans sa décision du 26 septembre 2014 commentée, le Conseil constitutionnel n’a pas examiné si la « transaction pénale » devait ou non être qualifiée de peine. La transaction est une procédure. En elle-même, elle n’est pas plus une peine que toute autre procédure, répressive ou non. La question déterminante était de savoir si les mesures résultant de la procédure de transaction pouvaient être qualifiées de peine.

Dans la continuité de sa jurisprudence des 12 février 2004 et 30 mars 2006 précitées, le Conseil constitutionnel a apporté une réponse négative à cette question. Il a jugé : « *que les dispositions contestées organisent une procédure de transaction qui suppose l’accord libre et non équivoque, avec l’assistance éventuelle de son avocat, de l’auteur des faits ; qu’en outre la transaction homologuée ne présente, en elle-même, aucun caractère exécutoire et n’entraîne aucune privation ou restriction des droits de l’intéressé ; qu’elle doit être exécutée volontairement par ce dernier ; que, par suite, les mesures fixées dans la transaction ne revêtent pas le caractère de sanctions ayant le caractère d’une punition* ». Il a en outre précisé « *qu’il appartient au pouvoir réglementaire de préciser, sous le contrôle du juge, les règles de procédure transactionnelle* » (cons. 8).

Il en résulte qu’est inopérant, d’une part, le grief tiré de ce que les mesures transactionnelles méconnaîtraient les exigences de l’article 8 et, d’autre part, celui tiré de ce que la procédure transactionnelle méconnaîtrait le respect des droits de la défense.

⁶⁹ Décision n° 2011-114 QPC du 1^{er} avril 2011, *M. Didier P. (Déchéance de plein droit des juges consulaires)*, cons. 5.

⁷⁰ Décision n° 2011-119 QPC du 1^{er} avril 2011, *Mme Denise R. et autre (Licenciement des assistants maternels)*, cons. 3.

⁷¹ Décision n° 2014-408 QPC du 11 juillet 2014, *M. Dominique S. (Retrait de crédit de réduction de peine en cas de mauvaise conduite du condamné en détention)*, cons. 7.

En effet, le Conseil juge que l'article 16 de la Déclaration de 1789 implique le respect des droits de la défense « *lorsqu'est en cause une sanction ayant le caractère d'une punition* » (cons. 6).

3. – La conformité aux articles 8 et 16 de la Déclaration de 1789

Le fait d'exclure la qualification répressive ne suffisait toutefois pas à écarter, pour inopérance, tous les griefs tirés de la violation des exigences résultant des articles 8 et 16 de la Déclaration de 1789.

S'agissant des griefs tirés de la méconnaissance de l'article 16 de la Déclaration de 1789 qui ne dénonçaient pas la méconnaissance des droits de la défense, ils portaient sur la compétence du parquet pour homologuer la procédure et sur les droits des victimes. Le Conseil constitutionnel a écarté ces deux griefs.

Sur le premier point, le Conseil a jugé « *qu'en confiant au ministère public le pouvoir d'homologuer une procédure dont l'exécution volontaire par l'auteur de l'infraction a pour seul effet d'éteindre l'action publique, les dispositions contestées ne portent aucune atteinte aux exigences qui résultent de l'article 16 de la Déclaration de 1789* » (cons. 9).

Sur le second, le Conseil a considéré que « *les dispositions contestées ne font pas obstacle au droit des victimes, avisées de la procédure par le procureur de la République dans les conditions de l'article 40-2 du code de procédure pénale, d'agir pour demander la réparation de leur préjudice devant les juridictions civiles ainsi que, dans le délai de la prescription de l'action publique, devant les juridictions répressive* ». Par suite, il a jugé que « *les dispositions contestées ne portent pas atteinte au droit des victimes d'exercer un recours juridictionnel effectif* » (cons. 10).

Enfin, s'agissant du principe de nécessité des peines, le grief tendait à dénoncer le fait que la possibilité du cumul entre une amende transactionnelle, acquittée à l'occasion d'une transaction qui n'a pas été complètement exécutée, et les sanctions administratives ou pénales prononcées pouvait conduire à ce que ces dernières revêtent un caractère manifestement disproportionnée.

Le Conseil a jugé que les deux branches de ce grief manquaient en fait. D'une part, il a jugé que : « *la transaction avec l'autorité administrative implique, de la part de cette dernière, la renonciation à poursuivre l'auteur des faits ; que, par suite, le grief tiré de ce que l'amende transactionnelle pourrait se cumuler avec une sanction administrative prononcée pour des mêmes faits manque en fait ; qu'en cas d'exécution incomplète des mesures prévues par la transaction homologuée, il résulte des paragraphes III et IV de l'article L. 173-12 qu'il*

appartient à l'administration de saisir le procureur de la République en vue de la mise en mouvement de l'action publique » (cons. 11).

S'agissant, d'autre part, du grief tiré de l'absence de prise en compte par le juge répressif des sommes déjà payées ou des obligations déjà mises en œuvre, en cas de commencement d'exécution de la transaction, le Conseil constitutionnel a rappelé les principes relatifs à la fixation des peines par le juge qui se prononce « *en fonction des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur* »⁷². Le Conseil a donc jugé qu'« *en cas de poursuites devant la juridiction répressive faisant suite à une transaction qui n'a pas été entièrement exécutée, il est tenu compte, s'il y a lieu, des sommes déjà versées ou des autres obligations respectées par l'auteur de l'infraction au titre de la transaction* » (cons. 12).

En définitive, le Conseil constitutionnel a écarté les griefs tirés de la méconnaissance des exigences qui résultent des articles 8 et 16 de la Déclaration de 1789.

C. – La conformité aux autres exigences constitutionnelles

S'agissant du grief tiré de la méconnaissance du droit au respect de la présomption d'innocence, le Conseil a considéré, dans le prolongement de sa décision du 2 mars 2004⁷³, 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* » (cons. 15). Par suite, il a jugé que « *les dispositions contestées ne méconnaissent pas la présomption d'innocence* » (cons. 15).

S'agissant du grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité, le Conseil a jugé que « *le pouvoir du procureur de la République de choisir les modalités de mise en œuvre de l'action publique ou les alternatives aux poursuites ne méconnaît pas le principe d'égalité* » (cons. 16).

En définitive, le Conseil a déclaré les dispositions contestées conformes à la Constitution.

⁷² Article 132-24 (132-1 à compter du 1^{er} octobre 2014) du code pénal.

⁷³ Décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004 précitée, cons. 110.