

N° 380652 (QPC)

Association France Nature Environnement

6^{ème} sous-section jugeant seule

Séance du 19 juin 2014

Lecture du 27 juin 2014

CONCLUSIONS

M. Xavier de LESQUEN, rapporteur public

I. La transaction pénale est une procédure alternative aux poursuites pénales qui constitue l'une des modalités d'extinction de l'action publique prévue par l'article 6 du code de procédure pénale.

Elle a d'abord été prévue, en matière de répression environnementale, pour les infractions commises dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques. Il s'agit de la première version de l'article L. 216-14 du code de l'environnement, issue de l'ordonnance 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, soumise au contrôle du Conseil d'Etat du fait qu'elle avait conservé sa forme réglementaire à la date à laquelle il a été statué sur sa légalité. C'est donc déjà sur demande de l'association FNE que l'assemblée, par sa décision du 7 juillet 2006 (283178, A), en a annulé l'article 6 relatif à la composition pénale.

Un dispositif corrigé a été réintroduit par la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques puis la transaction pénale a été étendue à l'ensemble des infractions prévues par le code de l'environnement par l'article L. 173-12 de ce code, issu de 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, ratifiée par la loi n° 2013-619 du 16 juillet 2013¹.

A l'occasion de son recours contre le 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, l'association FNE a présenté une QPC contre ce dernier article.

II. L'article 173-12 permet à l'autorité administrative, tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement, de transiger avec les personnes physiques et les personnes morales sur la poursuite des contraventions et délits prévus et réprimés par le code de l'environnement, la transaction proposée par l'administration et acceptée par l'auteur de l'infraction devant être homologuée par le procureur de la République. Elle éteint alors l'action publique lorsque

¹ 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

l'auteur de l'infraction a exécuté dans les délais impartis l'intégralité des obligations résultant pour lui de l'acceptation de la transaction.

III. L'application au litige n'est pas douteuse. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel n'a pas eu l'occasion de se prononcer sur la disposition litigieuse, la loi de ratification n'ayant pas donné lieu à une saisine avant sa promulgation.

IV. Quatre griefs d'inconstitutionnalité sont présentés.

Ils sont tirés de la méconnaissance d'une part du droit de la défense et d'autre part du droit des victimes, les deux déduits de l'article 16 de la DDHC ; viennent ensuite la méconnaissance de la nécessité des peines et de leur proportionnalité, garanties par l'article 8 de la Déclaration, combinée avec l'article 1er de la Charte de l'environnement pour le dernier grief.

V. Le principe du respect des droits de la défense constitue l'un des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République réaffirmés par le Préambule de la Constitution de 1946, auquel se réfère le Préambule de la Constitution de 1958. Il implique, notamment en matière pénale, l'existence d'une procédure juste et équitable garantissant l'équilibre des droits des parties (89-260 DC, 28 juillet 1989, Journal officiel du 1er août 1989, p. 9676 et rectificatif 5 août 1989), p., cons. 44, Rec. p. 71). Il a ensuite été rattaché à l'article 16 de la Déclaration de 1789 (voyez 2006-535 DC, 30 mars 2006), également lorsqu'est en cause une sanction ayant le caractère d'une punition (voyez 2006-540 DC, 27 juillet 2006, cons. 11, Rec. p. 88).

On voit cependant la difficulté de faire application du droit de la défense dans une procédure transactionnelle reposant sur la volonté des parties.

Le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur cette question sans sa décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006 relative à la loi pour l'égalité des chances, dont l'article 51 octroyait un pouvoir de transaction pénale au maire. Il juge (point 43) « 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 ; que la transaction homologuée par l'autorité judiciaire ne présente, par elle-même, aucun caractère exécutoire ; que, dès lors, le grief tiré de la violation des droits de la défense et du droit à un procès équitable est inopérant ».

Nous ne voyons pas de raison de s'écarter de cette position pour le dispositif de transaction ici en cause, dont les caractéristiques sont les mêmes : accord libre et non équivoque comme le relevait également la décision d'assemblée de 2006, absence de caractère exécutoire de la transaction, que l'auteur de l'infraction n'est pas tenu d'exécuter, s'exposant alors à la mise en mouvement de l'action publique.

Nous précisons qu'il n'est nul besoin, à ce stade, de se prononcer sur la nature juridique de la transaction, et notamment sur la question de son assimilation à une sanction administrative. Il suffit de constater que, eu égard à son caractère et à sa portée, elle ne relève par des principes qui gouvernent le procès pénal.

VI. Vient ensuite le grief tiré de l'article 8 de la Déclaration, en vertu duquel la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires ?

Ce principe ne concerne pas seulement les peines prononcées par les juridictions pénales : il s'étend comme vous le savez à toute sanction ayant le caractère d'une punition (voyez

2012-289 QPC, 17 janvier 2013, cons. 3). Et le Conseil constitutionnel se tient à un contrôle restreint, recherchant si les dispositions législatives qui lui sont soumises ne sont pas manifestement contraires au principe posé par l'article 8 (voyez sa décision 80-127 DC du 20 janvier 1981, cons. 13, Rec. p. 15).

Le grief est-il inopérant pour les mêmes raisons que celle déjà dites ?

Nous avons un doute sur ce point. Il ne s'agit plus, à ce stade, de s'intéresser à la procédure mais au contenu de la transaction elle-même, c'est-à-dire aux obligations qu'elle fait peser sur l'auteur de l'infraction. On peut certes en rester à l'idée que ces obligations sont consenties et non exécutoires, pour en déduire que la transaction n'est pas soumise aux principes de nécessité et de proportionnalité des peines. Mais à l'inverse, on peut estimer que si la transaction remplit sa fonction, qui est d'éviter les poursuites pénales par l'exécution des obligations qu'elle prévoit, ces obligations se substituent à la peine. Or, il ne serait pas acceptable que le contenu de ces obligations échappe complètement aux principes qui gouvernent le prononcé de la peine. Tel serait par exemple le cas si la définition des obligations obéissait à une forme d'automatisme, selon la nature de l'infraction.

C'est pourquoi nous inclinons à penser que la transaction, dont l'objet est de se substituer à la peine, est soumise aux principes constitutionnels qui gouvernent le prononcé de cette dernière, ce qui ne nous paraît pas contradictoire avec l'idée que la transaction, qui se distingue de la peine, n'est pas soumise aux règles qui gouvernent la conduite du procès.

Mais cette réponse n'est pas évidente et il y a évidemment un intérêt évident à ce qu'elle soit soumise au Conseil constitutionnel, afin de lui donner l'occasion de continuer de préciser le régime de la transaction au regard des normes constitutionnelles.

Nous pensons donc qu'elle justifie le renvoi de la QPC.

VII. Nous relevons cependant que si vous deviez franchir le stade de l'opérance, les critiques développées ne nous paraissent guères sérieuses.

La première est tirée de l'atteinte au principe de proportionnalité du fait de la possibilité de cumul de la somme transactionnelle avec les sanctions administratives que l'autorité de police administrative peut par ailleurs prononcer en application des articles L. 171-6 et suivants.

Le principe de proportionnalité implique cependant que le montant global des sanctions éventuellement prononcées et des obligations notamment pécuniaires résultant de la transaction, assimilée à une peine pour son application, ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des peines ou sanctions encourues (2012-289 QPC, 17 janvier 2013, cons. 3).

La seconde critique découle des dispositions de l'article L. 173-12 qui disposent que l'amende transactionnelle ne peut excéder le tiers du montant de l'amende encourue par l'auteur de l'infraction. Or, l'association requérante relève qu'entrent dans le champ de la transaction des délits particulièrement attentatoires à l'environnement, relatifs aux ICPE, aux déchets, au rejet d'hydrocarbures etc..., alors que, selon elle, la transaction devrait être réservée aux délits mineurs.

En un mot, elle estime que la disposition litigieuse organise une répression permissive des infractions environnementales. On peut de nouveau douter de l'opérance du grief au regard du principe de proportionnalité des peines résultant de l'article 8 de la Déclaration : vous avez en effet jugé que ce principe ne peut être utilement invoqué pour soutenir que les sanctions prévues par un texte seraient trop faibles : voyez 23 novembre 2011, Association France nature environnement et autres, 345021, aux T. fichée sur ce point. Le Conseil constitutionnel lui-même, dans l'exercice de son contrôle restreint, recherche si les textes qui lui sont soumis imposent une répression excessive (voyez 80-127 DC déjà citée ; Voir également en matière disciplinaire : 2011-199 QPC, 25 novembre 2011, cons. 6 et 8).

L'argument sur la permissivité de la transaction ne peut donc s'appuyer sur l'article 8 de la Déclaration, qui participe à la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis. Il serait en effet plus pertinent de prendre appui sur 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, avec lequel ces droits et libertés doivent être conciliés : voyez 2010-25 QPC, 16 septembre 2010, cons. 11, Rec. p. 220.

En l'espèce, ce ne sont pas les atteintes à l'ordre public qui sont invoquées, mais l'article 1er de la charte de l'environnement, selon lequel « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ». Cette disposition est invocable dans le cadre d'une QPC : le Conseil constitutionnel l'a admis dans ses décisions n° 2011-116 QPC, 8 avril 2011, M. Michel Z. et autres, [troubles du voisinage et environnement] et n° 2012-282 QPC, 23 novembre 2012, [Autorisation d'installation de bâches publicitaires et autres dispositifs de publicité], en association cependant avec d'autres droits et libertés (principe de responsabilité, articles 2, 3 et 4 de la Charte).

Ce principe aurait pu être utilement invoqué à l'appui des atteintes à l'ordre public. Associé au principe de proportionnalité des peines, il ne nous paraît pas pouvoir conduire à une censure : vous pourrez considérer en l'espèce que l'inopérance s'étend à lui.

VIII. Vient ensuite le grief tiré de l'atteinte au droit des victimes.

L'association FNE le fait découler de l'article 16 de la Déclaration. Le Conseil constitutionnel le rattache plutôt au principe de responsabilité qui se déduit de l'article 4 de la DDHC (décision n° 2011-127 QPC du 6 mai 2011, Consort C.). Mais l'article 16 est également invocable dès lors qu'est en jeu le droit d'exercer un recours (voyez n° 93-327 DC du 19 novembre 1993 relative à la loi organique sur la Cour de justice de la République).

En effet, en vertu de l'article L. 142-2 du code de l'environnement, les associations agréées pour la protection de l'environnement « peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre et constituant une infraction aux dispositions législatives relatives à la protection de la nature et de l'environnement, (...) ainsi qu'aux textes pris pour leur application ». Or l'association soutient que l'extinction des poursuites du fait d'une transaction empêche ces associations de mettre en œuvre l'article L. 142-2 du code de l'environnement.

Mais la critique ne nous paraît pas sérieuse.

Tout d'abord, vous avez eu l'occasion de rappeler, par votre décision d'assemblée M. et Mlle B... du 19 juillet 2011, 335625, A, que l'action publique qui peut être mise en mouvement par une partie lésée, dès lors qu'elle peut se prévaloir de l'existence d'un intérêt personnel et direct à cette action, ne peut être exercée que par les seules autorités publiques, au nom et pour le compte de la société. Les prérogatives dont celles-ci disposent ne leur sont reconnues que pour concourir à la recherche et à la manifestation de la vérité, indépendamment de la réparation du dommage causé par l'infraction à laquelle tend l'action civile.

De plus, la mise en œuvre de la procédure de la transaction ne prive pas à la partie qui s'estime lésée de rechercher la mise en mouvement de l'action publique, par la voie de la plainte avec constitution de partie civile ou par une citation directe.

En cas d'extinction de l'action publique résultant, en vertu des dispositions du IV de l'article L. 173-12, de l'exécution par l'auteur de l'infraction, dans les délais impartis, de l'intégralité des obligations résultant pour lui de l'acceptation de la transaction, la victime peut toujours exercer l'action civile. Certes, celle-ci peut s'avérer délicate à mettre en œuvre pour des associations dont les intérêts en justice sont encadrés par la loi. Mais aucun principe de niveau constitutionnel ne fait obstacle à ce que ceux-ci soient affectés par la loi.

Vous pourrez donc affirmer sans peine que le dispositif de transaction pénale institué par le législateur répond à l'objectif d'intérêt général de recourir à des modes de règlement des litiges relatifs aux contraventions et délits prévus et réprimés par le code de l'environnement alternatifs au procès pénal ne méconnaît ni le droit des victimes, ni l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

IX. Est invoquée en dernier lieu, dans un nouveau mémoire, la violation de la présomption d'innocence protégée par l'article 9 de la Déclaration de 1789 et des articles 3 et 4 de la Charte de l'environnement, qui ne nous paraissent pas sérieux.

Mais pour les raisons dites, tirées principalement de la question de l'applicabilité de l'article 8 de la Déclaration, nous vous proposons de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par l'association France nature environnement

Tel est le sens de nos conclusions.