

LA TRANSACTION PÉNALE ET LA PROTECTION DES MILIEUX AQUATIQUES

Jean-Baptiste PERRIER

Professeur de droit privé et de sciences criminelles, Aix-Marseille Université, Directeur de l'Institut de sciences pénales et de criminologie, Chercheur associé, Université Clermont Auvergne, Centre Michel de l'Hospital EA 4232, F-63000 Clermont-Ferrand France

Mots-clés : transaction pénale, protection des milieux aquatiques.

L'idée pourrait a priori paraître surprenante et pourtant le recours à la transaction pour régler les litiges nés d'un préjudice causé aux milieux aquatiques semble être particulièrement opportun, et ce pour plusieurs raisons¹. D'abord, parce que la transaction est l'archétype des modes alternatifs de règlement des litiges : elle repose sur une logique consensuelle et compréhensive, où chacun fait un pas vers l'autre, et présente alors une logique pacificatrice intéressante; il s'agit d'un MARL, entendu ici au sens d'un mode amiable de règlement des litiges. Ensuite, parce que la transaction permet une simplification du règlement du litige, en évitant la lourdeur, la lenteur et l'incertitude d'un procès. Il s'agit toujours d'un MARL, mais cette fois au sens d'un mode accéléré de règlement des litiges. Enfin et surtout, parce que la transaction peut permettre de confier le règlement du litige à une autorité spécialement compétente, à même de bien comprendre les enjeux environnementaux, là où le juge peut être en difficulté face à la complexité de la matière, notamment s'agissant du préjudice écologique; la transaction est alors un mode spécialisé de règlement des litiges.

Ces trois arguments semblent dès lors constituer un véritable plaidoyer en faveur d'une utilisation la plus large possible de la transaction pour la protection des milieux aquatiques. Or, il faut immédiatement nuancer cet enthousiasme : en droit français, comme dans d'autres systèmes juridiques, les atteintes à l'environnement sont, certes, génératrices d'un préjudice qu'il convient de réparer, mais elles sont également consti-

1. L'auteur remercie son collègue, et néanmoins ami, le Professeur Evan Raschel de lui avoir prêté sa voix pour en assurer la présentation lors du colloque du 6 juin 2018.

tutives d'une infraction à laquelle il importe d'apporter une réponse. Le recours à la transaction en matière environnementale doit alors composer avec la nécessité de « punir » l'auteur de l'infraction.

La logique alternative se développe donc pour intéresser également les poursuites pénales, car, comme l'indique l'article 6 du Code de procédure pénale, la transaction (son exécution en réalité) éteint l'action publique. À n'en pas douter, la transaction environnementale doit avoir une coloration répressive, et c'est d'ailleurs la raison pour laquelle on n'hésite pas à parler de transaction pénale, dans cette matière comme en d'autres.

Au regard de cet intérêt et de cette logique, la question se pose alors de savoir comment l'outil transactionnel doit être utilisé, dans quelle mesure, et pour quelles infractions. Pour tenter d'apporter une réponse à cette confrontation de la transaction et de la répression des atteintes aux milieux aquatiques et plus largement des atteintes à l'environnement, il convient de s'intéresser au dispositif normatif (I), avant de voir comment celui-ci est mis en œuvre (II).

I. Le cadre de la transaction pénale applicable à l'environnement

L'optique retenue par le législateur, s'agissant de l'utilisation de la transaction en matière environnementale, s'inscrit dans une volonté d'appliquer largement le dispositif (A). L'utilisation semble toutefois beaucoup plus floue sur un point qui semblait essentiel, celui de la nature des mesures proposées (B).

A. Le domaine de la transaction pénale

Preuve de la faveur du législateur, l'élargissement du champ d'application de la transaction en matière environnementale s'observe assez nettement et assez facilement, à tel point que celle-ci appréhende désormais les différents préjudices écologiques.

Prévue initialement au sein de textes spéciaux relatifs à la pêche², la transaction environnementale, qui n'était alors qu'une transaction halieutique, a par la suite été insérée dans le Code rural³, avant de trouver sa place dans le Code de l'environnement, à l'article L. 437-14, lors de la création de ce Code⁴. L'intégration de la transaction dans le Code de l'environnement n'en a toutefois pas modifié le domaine : elle était toujours limitée aux seules infractions en matière de pêche.

2. Décret du 7 septembre 1870; décret du 7 novembre 1896; sur ce point, L. Causse, *La transaction en matière pénale*, thèse Toulouse, 1948, p. 85.

3. Loi n° 84-512 du 29 juin 1984 relative à la pêche en eau douce et à la gestion des ressources piscicoles.

4. Ord. n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du Code de l'environnement.

Ce n'est qu'en 2005 que la transaction voit son champ d'application s'étendre aux délits et contraventions prévus en matière d'atteinte à l'eau et aux milieux aquatiques, par l'insertion de l'article L. 216-14 dans le Code de l'environnement⁵.

Puis, par la réécriture de l'article L. 331-25 du même Code, la loi du 14 avril 2006 est venue offrir au directeur de l'établissement public du parc national (on voit la logique de spécialisation) la possibilité de transiger sur certaines infractions⁶.

La faveur du législateur à l'endroit de la transaction environnementale se remarque surtout dans l'ordonnance du 11 janvier 2012, laquelle est venue généraliser le champ de la transaction en matière environnementale⁷.

Uniformisant les règles relatives à la mise en œuvre de la transaction et étendant son champ à l'ensemble des infractions prévues par le Code de l'environnement, cette ordonnance réunit les différentes hypothèses éparpillées en une seule et unique disposition : l'article L. 173-12, socle de la transaction pénale environnementale.

Applicable depuis le 1^{er} juillet 2013, ce texte prévoit que « l'autorité administrative peut, tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement, transiger avec les personnes physiques et les personnes morales sur la poursuite des contraventions et délits prévus et réprimés par le présent code ». Le III de l'article L. 173-12 fournit ensuite les précisions nécessaires à l'utilisation du dispositif, en indiquant que « la proposition de transaction est déterminée en fonction des circonstances et de la gravité de l'infraction, de la personnalité de son auteur ainsi que de ses ressources et de ses charges » ; cette proposition précise également « 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 ».

Amende transactionnelle, réparation du dommage, la transaction environnementale permettrait donc de punir, c'est en cela qu'elle est pénale, mais aussi de réparer, et c'est en cela qu'elle intéresse ce dossier. Cela étant, quoique ces deux vecteurs soient visés par l'article L. 173-12, le texte manque de précision sur la nature de ces mesures.

B. La nature des mesures proposées

À la lecture de l'article L. 173-12, la solution semble pourtant simple : l'on aurait une mesure répressive – l'amende – et une mesure réparatrice ; c'était toutefois sans compter sur l'analyse erronée du Conseil constitutionnel.

5. Ord. n° 2005-805 du 18 juil. 2005 ; le dispositif a toutefois été censuré par le Conseil d'État (CE, Ass. 7 juil. 2006, *France Nature environnement*, n° 283178), avant d'être réintroduit et précisé par la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

6. On retrouvait alors dans cette liste des infractions en matière de pêche, les infractions aux dispositions prévues pour la protection du cœur et des réserves intégrales des parcs nationaux, les infractions commises dans les parcs nationaux en matière de protection de la faune et de la flore, etc.

7. Ord. 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.

Saisi par le Conseil d'État d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'article L. 173-12⁸, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la nature des mesures proposées lors d'une transaction pénale, en l'occurrence environnementale. La réponse était attendue en ce que, selon la requérante, la nature répressive des mesures aurait dû conduire à l'application de certaines garanties qui faisaient alors défaut (et font encore défaut).

La réponse était importante, et la question posée était simple : les mesures proposées et acceptées lors d'une transaction « pénale » sont-elles des sanctions ayant le caractère d'une punition ?

À cette question, dans une décision du 26 septembre 2014⁹, et de façon surprenante, le Conseil constitutionnel répond par la négative. Pour arriver à cette conclusion, il observe que la transaction, homologuée par le procureur, ne présente, en elle-même, aucun caractère exécutoire et n'entraîne aucune privation ou restriction des droits de l'intéressé ; elle doit au surplus être exécutée volontairement par ce dernier. Dès lors, le Conseil considère que « les mesures fixées dans la transaction ne revêtent pas le caractère de sanctions ayant le caractère d'une punition ».

À question simple, réponse simple serait-on tenté de dire, et pourtant, le raisonnement suivi est tout à fait contestable. En effet, selon le Conseil, l'amende transactionnelle perdrait son caractère punitif en raison de son acceptation par l'intéressé et de son exécution volontaire. Or, l'exécution volontaire d'une sanction acceptée est sans conséquence sur la nature de la mesure ; elle n'enlève en rien sa dimension punitive. Preuve en est avec l'amende forfaitaire, exécutée spontanément et qui reste pourtant une peine, donc une sanction ayant le caractère d'une punition¹⁰.

La décision du Conseil constitutionnel du 26 septembre 2014 est contestable, mais elle est peut-être sans véritable conséquence¹¹, s'agissant des garanties devant être reconnues aux personnes à qui la transaction est proposée. La raison de cette indifférence est la suivante : ces mesures relèvent de la matière pénale, au sens des critères dégagés par la Cour européenne des droits de l'homme¹².

Si elles ne sont pas considérées comme des sanctions, sur le terrain constitutionnel, ces différentes mesures – en particulier l'amende transactionnelle – sont bien des sanctions, sur le terrain conventionnel. La décision du 26 septembre 2014 est donc

8. CE, 27 juin 2014, n° 380652.

9. CC, 26 septembre 2014, n° 2014-416 QPC, *France nature environnement* ; D. 2014, p. 2503, nos obs ; RSC, 2015, p. 711, obs. B. de Lamy.

10. On observe au surplus que dans sa décision du 21 mars 2019, le Conseil constitutionnel a précisé l'encadrement constitutionnel de la composition pénale, mesure acceptée par l'auteur des faits, et l'analyse porte à croire qu'il s'agit bien d'une sanction (CC, 21 mars 2019, 2019 -778 DC).

11. V. notamment l'attention portée au dispositif par le Conseil d'État, CE, 27 mai 2015, n° 380652.

12. CEDH, 8 juin 1976, *Engel c/Pays-Bas*, req. n° 5100/71. La Cour EDH a déjà eu l'occasion d'indiquer que des mesures transactionnelles pouvaient relever de la matière pénale : CEDH, 27 févr. 1980, *Deewer c/Belgique*, série A, n° 22 ; CEDH, 7 novembre 2000, *Blokker c/Pays-Bas*, req. n° 45282/99 ; sur cette analyse, v. notre thèse, *La transaction en matière pénale*, LGDJ, Bibl. sc. crim., T. 61, 2014, spéc. n° 701 et s.

sans conséquence s'agissant de l'effectivité de la protection devant être assurée ; cette dernière est imposée en application du droit européen des droits de l'homme.

D'ailleurs, cette nécessaire protection avait sans doute été déjà perçue par les pouvoirs publics, puisque le décret du 24 mars 2014 était venu renforcer l'information devant être délivrée à l'auteur de l'infraction à qui une transaction est proposée¹³.

Le flou est plus qu'artistique et il aurait pu être préjudiciable au dispositif lui-même. Fort heureusement, il n'en est rien, la vision erronée du Conseil constitutionnel n'a d'ailleurs pas affecté la perception qu'ont les praticiens et les intéressés du dispositif transactionnel applicable en matière environnementale, ces derniers y voyant une logique punitive.

II. La mise en œuvre de la transaction pénale pour la protection des milieux aquatiques

À l'évidence, la perception concrète de la transaction environnementale, et donc applicable aux milieux aquatiques semble assez indifférente aux représentations doctrinales et jurisprudentielles. Lorsque l'on s'intéresse à la réception du dispositif par celles et ceux chargés de le mettre en œuvre, il apparaît que la transaction n'est pas perçue comme un dispositif permettant de protéger les milieux aquatiques, pas plus qu'elle n'est vue comme permettant de réparer le préjudice environnemental, alors que pourtant la prévention et la réparation sont bien visées par l'article L. 173-12. Si cette observation peut être déceptive (A), l'on pourra s'attarder sur la possibilité d'utiliser la transaction comme un outil permettant de réparer le préjudice causé aux milieux aquatiques (B).

A. Le constat d'une pratique restreinte

De prime abord, il semble que la transaction n'est pas perçue par les praticiens comme un outil permettant de protéger les milieux aquatiques ou pour réparer le préjudice environnemental, ni principalement, ni même accessoirement.

Ce constat, sévère, résulte notamment des consignes données par la circulaire du 21 avril 2015¹⁴. Selon cette circulaire, le recours à la transaction « doit être réservé aux infractions de faible gravité, et exclu lorsque les faits ont été commis de façon manifestement délibérée, ont été réitérés, ou ont causé des dommages importants à l'environnement ou à des victimes. De même, il doit être écarté lorsque des victimes ont porté plainte et ont demandé la réparation d'un préjudice ».

13. Décret n° 2014-368 du 24 mars 2014 relatif à la transaction pénale en matière environnementale ; *D.* 2014, p. 998, nos obs.

14. NOR : JUS/D/15/09851/C.

À l'évidence, loin du large domaine retenu par l'ordonnance de 2012, la consigne donnée par la circulaire de 2015 est celle d'une utilisation de la transaction pour les infractions de faible gravité, pour les préjudices de faible importance.

Si la transaction est un outil pour prévenir et réparer, elle ne l'est que pour les dommages peu importants. La transaction est un mode alternatif, mais utilisé comme souvent pour les faits les moins graves... et il apparaît alors que la transaction n'est pas utilisée en pratique pour protéger les milieux aquatiques.

Le retour de certaines expériences témoigne au surplus de cette utilisation de la transaction à des fins répressives et non à des fins préventives ou réparatrices.

En effet, si l'on prend l'exemple du Tribunal de grande instance de Vannes, très sensible à ces questions, la transaction pénale environnementale porte presque toujours sur des faits de faible gravité¹⁵. Pour ces différentes transactions, les mesures proposées et acceptées consistaient dans le versement d'une amende (300 euros) et à la mise en œuvre de mesures correctives. Aucune de ces transactions ne prévoyait la réparation du préjudice environnemental; aucune n'a permis de protéger les milieux aquatiques¹⁶.

L'on voit bien que la perception de la transaction est bien celle d'un outil pour apporter une réponse répressive – quoi qu'en dise le Conseil constitutionnel – aux infractions de très faible gravité, réponse facilitée par la mise en place de protocoles d'accord, de pratiques concertées, voire de barèmes. La transaction n'est donc pas perçue comme un outil permettant la protection des milieux aquatiques ou la réparation du préjudice environnemental, mais elle pourrait toutefois être cet outil.

B. La perspective d'une pratique élargie

Le constat est décevant, mais il n'est pas définitif : la transaction pourrait tout à fait être utilisée afin de réparer le préjudice environnemental, ce qui participerait de la protection des milieux aquatiques, par cette remise en état.

D'abord, et tout en continuant à se limiter aux faits de faible gravité, elle pourrait être un moyen de réparer les préjudices de faible importance, conformément à l'optique voulue, et ce en prévoyant systématiquement des mesures réparatrices. Il serait ensuite possible de revenir sur la circulaire limitant le champ de la transaction environnementale aux préjudices les moins graves; l'on respecterait ainsi le vœu de l'ordonnance de 2012.

Surtout, grâce à quelques modifications, la transaction pourrait être un outil particulièrement utile pour la réparation du préjudice écologique, mais aussi pour prévenir les atteintes à l'environnement et en particulier aux milieux aquatiques.

15. Absence de plan prévisionnel de fumure; absence de couverts hivernaux; épandage de lisier en dehors de la période autorisée; prestation d'épandage en bordure d'un cours d'eau...

16. Informations tirées de M. Thomas, «La pratique de la transaction en matière environnementale», *AJ pénal* 2015, p. 473.

Il ne s'agit ici que de pistes de réflexion, présentées rapidement, mais l'on pense notamment au recours aux dommages-intérêts punitifs. Rien n'interdit en droit interne le recours aux dommages-intérêts punitifs¹⁷, et ces derniers pourraient alors trouver une place tout à fait opportune dans le dispositif transactionnel, l'auteur de l'infraction acceptant de régler une somme supérieure au préjudice causé, en vue d'éviter des poursuites pénales ; l'on serait face à une concession faite, dans une logique transactionnelle.

Au-delà de ces premières évolutions possibles, l'on pourrait aussi envisager l'instauration d'une autorité indépendante, chargée de la protection de l'environnement, et donc des milieux aquatiques. Une telle autorité serait à même d'exercer l'action civile, ce qui pose difficulté à ce jour, car le relai associatif est certes utile, mais délicat s'agissant de la détermination du préjudice ; surtout, cette autorité indépendante pourrait proposer à l'auteur une transaction pour réparer le préjudice causé, et aller plus loin que ne le fait l'autorité administrative. La proposition n'est pas si innovante que cela ; le modèle existe, notamment dans le cadre de la lutte contre les discriminations, le Défenseur des droits ayant récupéré le pouvoir de transaction de la HALDE¹⁸.

L'on retrouverait alors cette logique de spécialisation, par le choix de confier la protection des milieux aquatiques, la réparation des préjudices causés, mais aussi la sanction des atteintes à l'eau, à une autorité spécialisée.

En facilitant le règlement des litiges portant sur la réparation du préjudice causé aux milieux aquatiques, en protégeant ces milieux, tout en évitant les questions de l'évaluation du préjudice et de la qualité à agir de la « victime », l'on trouverait dans la transaction un outil efficace, en raison son caractère amiable, accéléré et spécialisé.

17. De tels dommages-intérêts existent d'ailleurs en matière de contrefaçon, selon l'art. L. 331-1-3 du CPI.

18. Art. 28 de la loi n° 2011-334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.