

Questions transversales - La transaction pénale étendue à l'ensemble du Code de l'environnement - Etude par **Louis de REDON**

Visualiser l'article dans sa version PDF

Énergie - Environnement - Infrastructures n° 5, Mai 2015, étude 10

La transaction pénale étendue à l'ensemble du Code de l'environnement

Étude par **Louis de REDON** maître de conférences en environnement et droit de l'environnement - département SESG - UFR GILPE-EMII - AgroParisTech - chercheur associé au CEDAG, EA 1516, université Paris Descartes - avocat au barreau de Blois

Accès au sommaire

Le décret d'application relatif aux dispositions de l'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 concernant la transaction pénale, les dispositions codifiées à l'article L. 173-12 du Code de l'environnement, a été publié au *Journal officiel* du 26 mars 2014. Il crée quatre nouveaux articles au Code de l'environnement établissant l'autorité administrative compétente à transiger (*C. env., art. R. 173-1*), les modalités d'acceptation de la transaction par l'auteur de l'infraction (*C. env., art. R. 173-2*), et la procédure d'homologation de la transaction par le procureur de la République (*C. env., art. R. 173-3*).

1. - « Les chiffres de la délinquance environnementale constatée », « souvent imprécis », sont à « l'image du désordre » dans l'organisation des polices de l'environnement telles qu'établies avant l'ordonnance « pour des raisons aussi bien historiques que légistiques » [Note 1](#). Ces chiffres commencent aussi à dater puisque le dernier rapport ambitieux sur le sujet est celui présenté par Marie-Louise Simoni en 2005 sur le « renforcement et structuration des polices de l'environnement » [Note 2](#). Ce rapport livre « un bilan sans concession » dans le domaine de l'action judiciaire relative au traitement des infractions environnementales [Note 3](#). Alors que nous sommes « très loin du compte » [Note 4](#) en terme d'effectivité du droit pénal de l'environnement, le quantum des peines « reste d'une très grande stabilité à niveau extrêmement faible » [Note 5](#). Si 81 % des affaires étaient poursuivables en 2004, 53 % ont été classées sans suite et 73 % des poursuites ont été traitées par une procédure alternative [Note 6](#). Ce sont donc seulement 10 % des infractions environnementales qui ont fait l'objet de sanctions. La tendance était même à l'aggravation de ces chiffres puisque, entre 1996 et 2002, le nombre de condamnations a diminué de 33 % pour délits et de 60 % pour les contraventions [Note 7](#).

2. - La courte étude portant sur les infractions au droit de l'environnement publiée en 2008 par l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice [Note 8](#), donne aussi une « image peu optimiste » de la délinquance environnementale [Note 9](#). « Le recours à la sanction pénale reste exceptionnel » [Note 10](#) et « la distorsion entre les peines prévues par les textes s'agissant des infractions portées à l'environnement et leur application concrète par les juridictions est patente » [Note 11](#).

3. - Face à ce constat, les explications ne manquent pas : complexité de la réglementation [Note 12](#), éclatement des polices de l'environnement [Note 13](#), absence de formation des magistrats [Note 14](#), diversité et disparité du *quantum* des peines difficilement justifiable [Note 15](#) et engorgement des tribunaux conduisant au classement dit « vertical » des affaires considérées comme mineures auxquelles l'environnement paye un lourd tribut.

4. - Conformément à l'article 256 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, l'objet de l'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 était donc de donner un cadre renoué aux polices de l'environnement mais aussi d'harmoniser enfin les sanctions pénales » [Note 16](#). Visant la directive 2008/99/CE du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par la loi pénale, le rapport au Président de la République affichait pour objectif la mise en place de « peines effectives, proportionnées et dissuasives » [Note 17](#).

5. - Si les avancées de l'ordonnance dans les domaines des polices administratives et judiciaires, ainsi que le renforcement des moyens de contrôle administratifs, ont été unanimement salués par la critique [Note 18](#), la création d'un article L. 173-12 au Code de l'environnement étendant la procédure de transaction pénale à l'ensemble dudit code est passée relativement inaperçue. Cette procédure, déjà mise en place en 2006, non sans difficultés [Note 19](#), pour les infractions concernant la pêche en eau douce (*C. env., anc. art. L. 437-14, abrogé*) et l'eau (*C. env., ancien art. L. 216-14, abrogé*), puis étendue aux parcs nationaux (*C. env., anc. art. L. 331-25, abrogé*), est pourtant un changement majeur opéré par le législateur dans son approche du droit pénal de l'environnement (1). Les conséquences de cette réforme sur la protection de l'environnement, ainsi que sur les avancées annoncées dans le domaine de la réparation du préjudice écologique, seront significatives (2).

1. De la transaction pénale en droit de l'environnement

6. - L'article 6 du Code de procédure pénale dispose que l'action publique peut « s'éteindre par transaction lorsque la loi en dispose expressément ». « Ces mesures dites de troisième voie visent à apporter une réponse systématique à toute infraction pénale alors même que l'engagement des poursuites n'apparaît pas opportun, notamment en raison de l'engorgement des juridictions répressives » [Note 20](#).

A. - Des grands principes de la transaction en droit pénal

1° Une procédure strictement encadrée par le Conseil constitutionnel

7. - Le Conseil constitutionnel a précisé lors de l'examen de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 les obligations constitutionnelles relatives à la mise en place d'un régime de transaction pénale [Note 21](#). Il était reproché à la loi la possibilité de transaction offerte à l'autorité administrative en méconnaissance du principe de la séparation des pouvoirs (*DDHC 1789, art. 16*) et des droits de la défense (*Constit. 4 oct. 1958, art. 66*).

8. - Dans sa décision, le Conseil, considérant que la transaction était proposée (i) avant la mise en mouvement de l'action publique, (ii) que l'autorité judiciaire n'était pas liée par l'accord qu'elle doit homologuer, (iii) que la loi se bornait à reconnaître à l'autorité administrative la faculté de proposer au procureur de la République des mesures alternatives aux poursuites, sans affecter le choix, qui n'appartient qu'à ce dernier, d'engager des poursuites, de recourir à de telles mesures ou de classer la procédure sans suite, (iv) qu'il ne s'agissait pas d'un procès mais d'une procédure de transaction qui suppose l'accord libre et non équivoque, avec l'assistance éventuelle d'un avocat, de l'auteur des faits, et (v) que la transaction homologuée ne présentait aucun caractère exécutoire, a considéré que le législateur n'avait pas méconnu le principe de la séparation des pouvoirs et que le grief tiré de la violation des droits de la défense était

Recherche dans le document

IMPRIMER TÉLÉCHARGER PARTAGER

AJOUTER AU DOSSIER

inopérant. Le régime de la transaction pénale, pourvu qu'il respecte donc ces cinq conditions de fond, peut donc être jugé conforme à la Constitution.

9. - Par ailleurs, le Conseil constitutionnel ayant retenu dans le cadre de la procédure de reconnaissance préalable de culpabilité l'obligation pour l'audience d'homologation d'être publique en considération du fait que de peines privatives de liberté peuvent être prononcées [Note 22](#), la procédure de transaction pénale, qui elle ne peut prévoir que des amendes transactionnelles, ne nécessite donc pas, *a contrario*, de publicité. La transaction pénale peut donc être établie par la loi comme une procédure strictement confidentielle.

2° Des règles précisées par le Conseil d'État

10. - Dans sa décision d'Assemblée du 7 juillet 2006 [Note 23](#), le Conseil d'État précise les règles applicables à la mise en place de la procédure de transaction notamment en rappelant qu'elle ne peut intervenir ni à n'importe quel moment, ni dans n'importe quelles conditions. Le Conseil rappelle que la « transaction pénale entre une autorité administrative habilitée à la conclure et une personne susceptible d'être poursuivie pour la commission d'une infraction pénale résulte d'un accord qui détermine les suites à donner à la commission de cette infraction et, en particulier, les réparations en nature ou en espèces que devra assurer l'intéressé », « que cet accord doit être donné librement et de manière non équivoque par l'auteur des faits litigieux » et « que l'homologation de cet accord par l'autorité judiciaire compétente éteint l'action publique dès lors que les engagements pris ont été tenus ».

3° Les objectifs et les effets de la transaction pénale

11. - La circulaire du 14 mai 2007 relative à la transaction pénale dans le domaine de l'eau et de la pêche en eau douce, comme la circulaire du 22 octobre 2008 relative à l'exercice de la transaction pénale par les directeurs des établissements publics des parcs nationaux, dispose que « la transaction évite les poursuites pénales tout en apportant une réponse adaptée aux comportements fautifs ». La transaction pénale est considérée comme « une procédure plus rapide et moins onéreuse que le procès pénal qui permet de désengorger les juridictions répressives tout en mettant un terme aux situations infractionnelles et en autorisant la réparation des dommages causés à l'environnement ».

12. - L'objectif est donc de renforcer le droit pénal de l'environnement : dans la mesure où les textes répressifs sont peu ou pas appliqués, il est considéré comme préférable de permettre, de manière pragmatique, aux services techniques de l'État de transiger avec les contrevenants afin de leur infliger une amende minimale qui aurait finalement peu de chance d'être prononcée par le juge. Or, « la transaction en matière pénale s'élabore en marge du droit pénal mais surtout à l'abri et avec l'aide de ce dernier. La toute puissance de l'Administration provient de ce qu'elle a affaire le plus souvent à un délinquant sur qui plane la crainte de la poursuite judiciaire ou de l'exécution de la condamnation. L'Administration peut en user et en abuser » [Note 24](#). Dans un droit de l'environnement déjà très administratif, c'est un écueil qu'il eut été préférable d'éviter : la transaction est efficace dans des domaines du droit où la jurisprudence est bien établie. Le référentiel posé, l'Administration et le délinquant peuvent y recourir en toute intelligence. Ce n'est évidemment pas le cas d'un droit de l'environnement en pleine construction.

13. - Considérant un domaine du droit où la transaction pénale est suffisamment développée, celui des infractions douanières, les statistiques sont sans appel : la procédure de transaction recouvre 75 % des suites données aux constatations. Les poursuites judiciaires représentent de leur côté seulement 5% de ce volume [Note 25](#). Pour chaque poursuite judiciaire effective, il y a donc quinze transactions homologuées par le procureur de la République. Les avantages offerts par transaction pénale, associés à la volonté de l'Administration de purger au plus vite le contentieux, incitent clairement les délinquants à transiger plutôt qu'à se risquer à un procès.

B. - De la nouvelle procédure transactionnelle étendue à tout le Code de l'environnement

1° Conditions préalables à la transaction pénale

14. - **Nécessité d'une infraction** : il ne peut y avoir de procédure de transaction ouverte en l'absence d'une infraction dument constatée par procès-verbal d'un agent compétent à le faire. La réforme concernant les polices de l'environnement, avec la création des inspecteurs de l'environnement, est donc bienvenue. Copie des procès-verbaux doit désormais être adressée à l'autorité administrative compétente pour transiger (*C. env., art. R. 173-1, III*).

15. - **Nécessité d'une intention réciproque** : la transaction pénale n'est pas un procès mais une procédure qui suppose l'accord libre et non équivoque du transigeant. À ce titre, elle n'est jamais obligatoire. Elle doit aussi comporter des concessions faites par les deux parties : l'amende transactionnelle ne peut donc être supérieure ou égale à l'amende encourue.

2° Les acteurs de la transaction

16. - **L'Administration**. - « L'autorité administrative peut (...) 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. C'est elle qui a l'initiative de la procédure (*C. env., art. L. 173-12-1*).

17. - **L'article R. 173-1 du Code de l'environnement** identifie le préfet de département comme unique autorité compétente à transiger pour les infractions autres que celles dévolues au préfet maritime. Ce choix est celui de la simplicité et permet l'identification claire de l'autorité administrative habilitée à transiger. Certaines réserves peuvent être formulées car les préfets disposent dans divers domaines du droit de l'environnement de pouvoirs de police spéciale. Il existe donc un risque de le voir agir comme juge et partie puisqu'il fixe des règles, délivre des autorisations et diligente des enquêtes de police administrative.

18. - À l'heure de la réflexion sur la simplification du droit de l'environnement et sur la rationalisation des trop nombreuses agences [Note 26](#), où la création d'une agence pour la biodiversité est sur le métier du législateur [Note 27](#), il est à noter qu'il serait possible à une grande et unique agence de l'environnement de jouer le rôle d'autorité administrative compétente pour transiger. Le nombre exubérant d'agences ou d'entités administratives indéterminées dans le domaine de l'environnement interdit à ce jour une telle solution dans la mesure où chacune des autorités ne pourrait pas disposer des moyens nécessaires à l'accomplissement de cette mission et où un tel éclatement des compétences aboutirait à perdre la procédure de transaction dans un dédale administratif qui lui serait fatal.

19. - **Le transigeant**. - Il s'agit de la personne, morale ou physique, ayant commis l'infraction. Il est le destinataire de l'offre de transiger. Il peut faire le choix d'être assisté d'un avocat mais « des regrets demeurent (...) au regard de l'absence d'information relative » à ce « droit à l'assistance d'un avocat » : « si le droit existe, son effectivité suppose qu'il en ait connaissance » or « le décret du 24 mars 2014 aurait pu être l'occasion de prévoir une telle information » [Note 28](#).

20. - **Le procureur de la République**. - « La transaction (...) doit être homologuée par le procureur de la République » (*C. env., art. L. 173-12-1*). La circulaire du 14 mai 2007 disposait que « le procureur de la République conduit la politique d'action publique dans son ressort » et qu'à « ce titre, il lui appartient d'apprécier s'il entend donner son accord ou s'opposer aux propositions de transaction pénale qui lui sont soumises ». On peut néanmoins se demander si « les procureurs sont à même de porter un jugement technique fondé sur les propositions de transaction de l'Administration » [Note 29](#). Enfin, le procureur ne peut valider les transactions, comme magistrat du Parquet, que si l'action publique n'a pas été mise en mouvement car « si elle sont conclues après la mise en mouvement de l'action publique, qui correspond à la saisine d'un magistrat du siège, les transactions portent atteinte à la plénitude de juridiction de ce magistrat puisqu'il sera privé de son office juridictionnel » : le procureur « exerce l'action publique, il n'en dispose pas et n'a ainsi aucun pouvoir d'arrêter les poursuites après les avoir lancées » [Note 30](#).

21. - **Le juge**. - Il est le grand absent de la procédure de transaction pénale et l'homologation de la transaction pénale l'éloigne définitivement du transigeant. Ce choix d'exclure le juge de la répression de la délinquance environnementale est contestable car il a un rôle déterminant dans « la construction du droit de l'environnement » [Note 31](#). La construction d'un droit de l'environnement effectif ne

peut évidemment pas s'affranchir du travail prospectif des juges comme de la nécessité d'un débat public et contradictoire au sein des tribunaux. La généralisation de la transaction pénale constitue un risque important pour un droit qui progresse lentement et se construit grâce aux procès « qui réussissent ou qui échouent » mais « qui appellent tous à en tirer une leçon » [Note 32](#) .

3° L'objet de la transaction

22. - La possibilité de transaction « *n'est pas applicable aux contraventions des quatre premières classes pour lesquelles l'action publique est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire* » (*C. env., art. L. 173-12-II*). Ce sont donc les infractions les plus graves, délits et contraventions de 5e classe, qui sont concernés. Alors que le Gouvernement, lors de la présentation de l'ordonnance n° 2012-34, avait précisé que seuls les délits d'une gravité faible et modérée seraient concernés, il faut constater que rien dans les textes ne le précise. La procédure peut donc s'appliquer à tous les délits réprimés et il faudra soit attendre la circulaire relative à la transaction pénale pour en savoir davantage [Note 33](#) , soit surveiller l'examen de la loi sur la biodiversité qui prévoit d'exclure les délits punis de deux ans d'emprisonnement et plus [Note 34](#) . Un amendement parlementaire allant dans ce sens avait déjà été rejeté lors de l'examen de la *loi n° 2013-619 du 16 juillet 2013* [Note 35](#) .

23. - S'il semblerait logique que la transaction pénale ne puisse pas s'appliquer en cas d'intentionnalité flagrante comme en cas de récidive, ce dernier critère pourrait poser quelques soucis à l'Administration dans la mesure où la transaction pénale ne fait pas l'objet d'inscription au sein du casier judiciaire. Il sera donc difficile de distinguer techniquement les primo-délinquants des multirécidivistes.

4° Le contenu de la transaction

24. - La transaction proposée par le préfet mentionne obligatoirement : (i) la nature des faits reprochés et leur qualification juridique, (ii) le montant des peines encourues, (iii) le montant de l'amende transactionnelle, (iv) les délais impartis pour le paiement et, s'il y a lieu, pour l'exécution des obligations, 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, (v) l'indication que la proposition, une fois acceptée par l'auteur de l'infraction, doit être homologuée par le procureur de la République (*C. env., art. R. 173-2*), et (vi) les délais impartis pour le paiement et, s'il y a lieu, l'exécution des obligations (*C. env., art. L. 173-12-III*).

5° Le montant de la transaction

25. - Le montant de l'amende transactionnelle ne peut pas excéder le tiers du montant de l'amende encourue et « 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 » [Note 36](#) . Cependant comment apprécier les ressources et les charges du contrevenant ? Il est aussi possible d'imaginer un risque de chantage à l'emploi en cas de difficultés financières du transigeant qui pourrait confronter l'autorité administrative à des cas de conscience [Note 37](#) . L'Administration peut aussi négocier « *des obligations pour faire cesser l'infraction, éviter son renouvellement, réparer le dommage ou remettre les lieux en conformité* » (*C. env., art. L. 173-12-III*).

6° Le moment de la transaction

26. - La transaction pénale doit intervenir entre la constatation de l'infraction pénale et la mise en mouvement de l'action publique. Elle est adressée 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 (*C. env., art. R. 173-3*).

27. - Si l'auteur de l'infraction accepte la proposition de transaction, il en retourne un exemplaire signé dans le délai d'un mois. Après ce délai, en l'absence du retour d'un exemplaire signé à l'Administration, la proposition de transaction est réputée refusée [Note 38](#) .

7° L'homologation de la transaction

28. - Après acceptation, l'autorité administrative transmet le dossier de transaction au procureur de la République. Elle notifie ensuite l'homologation à l'auteur de l'infraction. Cette notification fait courir les délais d'exécution des obligations (*C. env., art. R. 173-4*).

8° La nullité de la transaction

29. - **Cause de nullité.** - « Ce sont pour l'essentiel des règles du droit civil qui s'appliquent » [Note 39](#) : défaut de capacité ou de compétence et vices du consentement des parties à la transaction. Les menaces d'engager des poursuites ou de laisser l'action publique suivre son cours ne peuvent être considérées comme constitutives de violences. L'erreur est entendue de manière restrictive et elle ne peut pas porter sur le montant de la transaction [Note 40](#) .

30. - **Effet de la nullité.** - « Comme toutes les nullités, celle de la transaction remet les parties dans l'état antérieur à l'acte » et « l'action publique peut suivre son cours si la prescription n'est pas acquise » [Note 41](#) .

2. Des effets de la transaction pénale

31. - Le règlement transactionnel du délit présente, de fait, de sérieux atouts pour toutes les parties concernées » car « tout en économisant l'intervention de la justice, la transaction apporte, dans un délai en principe réduit, une solution définitive au conflit pénal » : « l'exécution de la prestation convenue (...) dissuade le délinquant de recommencer » [Note 42](#) . Cependant la transaction pénale, et particulièrement dans le domaine de l'environnement, a aussi de nombreux effets pervers que la critique a rapidement identifiés.

A. - Des effets de la transaction sur la protection de l'environnement par le droit pénal

1° L'extinction de l'action publique

32. - L'action publique est éteinte lorsque l'auteur de l'infraction environnementale a exécuté dans les délais l'intégralité des obligations établies par la transaction (*C. env., art. L. 173-12-V*). Ce n'est donc pas la transaction qui éteint l'action publique mais le respect des obligations qui en découle. Si une information judiciaire a été ouverte, elle doit se clore immédiatement par une ordonnance de non-lieu et les tribunaux ne peuvent plus être saisis de l'infraction même sous une qualification pénale différente [Note 43](#) .

2° Les obligations du transigeant

33. - En signant la proposition de transaction, le transigeant accepte le paiement d'une *amende* transactionnelle accompagnée éventuellement d'obligations visant à faire cesser l'infraction, éviter son renouvellement, réparer le dommage ou remettre les lieux en conformité. Dans le cas où le transigeant ne respecterait pas ces obligations dans les délais, l'action publique ne serait pas éteinte (*C. env., art. 173-12*). La transaction environnementale comporte donc, en lieu et place d'obligations, des options d'exécution libératrices d'éventuelles poursuites pénales ; l'Administration ne disposant pas de procédures civiles d'exécution à l'encontre du transigeant.

3° Les effets sur la prescription

34. - L'acte par lequel le procureur de la République donne son accord à la proposition de transaction est interruptif de la prescription de l'action publique (*C. env., art. L. 173-12-IV*). Le projet de loi sur la biodiversité prévoit d'étendre cet effet interruptif à l'ensemble de la procédure [Note 44](#) .



4° Les limites à la transaction pénale

35. - **Le risque pour le transigeant.** - Il est limité dans la mesure où il est libre de transiger et que les montants des amendes transactionnelles ne peuvent excéder un plafond légal assez bas. La protection contre les poursuites pénales à l'encontre du transigeant a cependant un caractère limité pour les mêmes faits à la seule infraction connue de l'Administration.

36. - **Le risque pour l'Administration.** - Dans la mesure où l'Administration ne peut forcer le transigeant à respecter ses obligations, celui-ci pourrait être tenté d'accepter une procédure transactionnelle pour gagner du temps en faisant jouer les délais de procédure, de négociation et d'exécution. À l'expiration de cette période, sans avoir satisfait à ses obligations, le transigeant se retrouverait simplement à la situation *ante* sans contrepartie pour l'Administration.

37. - **Le risque de la dépenalisation.** - La généralisation de la transaction pénale entraîne une dépenalisation du droit de l'environnement puisqu'« il paraît impropre de qualifier d'amende la somme versée à l'occasion d'une transaction dans la mesure où l'assentiment de la personne qui en est l'objet paraît exclure la qualification de sanction » ; la qualification de « contrat pénal indemnitare non exécutoire » étant préférable [Note 45](#). « Le terme contrat pénal remplace » donc « celui de sanction et ce contrat a pour objet le paiement d'une somme d'argent versée en raison du préjudice causé à la société » [Note 46](#). Ainsi, les avancées consacrées par l'ordonnance n° 2012-34 dans le domaine des polices de l'environnement (*C. env., art. L. 171-1 à L. 171-12*), (*C. env., art. L. 172-1 à L. 172-17*) et de l'harmonisation des sanctions pénales relatives à l'environnement (*C. env., art. L. 173-1 à L. 173-11*) sont réduites à néant ; certains auteurs n'hésitent pas à parler de droit pénal de l'environnement « d'apparat » [Note 47](#). Une dépenalisation est donc « à craindre en raison de l'extension du domaine d'application de la transaction pénale qui est sans doute un des points sur lesquels l'ordonnance peut être effectivement en pratique une source de régression » [Note 48](#).

38. - **Le risque de contentieux européen.** - Aucune transposition n'avait été jugée nécessaire par le Gouvernement français concernant la directive 2008/99/CE du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal [Note 49](#). Cette position, osée avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance, est désormais difficilement défendable. En effet la directive 2008/99/CE dispose : - que les sanctions pénales doivent refléter « une désapprobation de la société qualitativement différente de celle manifestée par le biais des sanctions administratives » (*consid. 3*) ; - qu'« il est absolument nécessaire d'instaurer des sanctions plus dissuasives à l'égard des activités préjudiciables à l'environnement » afin « de garantir une protection efficace de l'environnement » (*consid. 5*) ; - qu'il est « fait obligation (...) de prévoir (...) des sanctions pénales pour les violations graves des dispositions du droit communautaire relatif à la protection de l'environnement » (*consid. 10*) ; - et surtout, que « les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les infractions (...) soient passibles de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives » (*art. 5, étendu aux personnes morales à l'art. 7*). Or, l'amende transactionnelle se rapproche d'une sanction administrative, la transaction n'est pas une sanction, elle a un effet dissuasif très limité compte-tenu de la faiblesse des amendes transactionnelles, elle s'établit dans le cadre d'une procédure confidentielle, elle peut s'appliquer aux infractions environnementales les plus graves, et elle dessaisit le juge qui ne peut plus prononcer de sanctions pénales dissuasives.

39. - La généralisation de la transaction pénale pourrait donc avoir pour effets d'attirer les foudres de Bruxelles sur Paris. Bien sûr le Gouvernement français plaidera que le droit pénal de l'environnement était trop souvent oublié des magistrats et que la transaction permettra à l'Administration de sanctionner *a minima* mais de manière quasi-automatique les délinquants environnementaux ; qu'en cela la réforme constitue un progrès notable dans la répression de la délinquance environnementale. Il n'est cependant pas certain qu'entre rien et pas grand-chose, la Commission européenne se contente de la deuxième solution au motif qu'elle se substitue à la première.

40. - **Le risque de confusion entre sanctions administratives et sanctions pénales.** - Si « le cantonnement de la majorité du droit pénal de l'environnement dans une fonction d'auxiliaire de la police administrative induit ainsi nécessairement un vide conceptuel » [Note 50](#), la généralisation de la transaction pénale va dans le sens d'un renforcement de la cette fonction d'auxiliaire.

41. - Si le Conseil constitutionnel a validé la procédure de transaction pénale généralisée à l'ensemble du Code de l'environnement [Note 51](#), il est à noter que le Conseil d'État avait « jugé que la question de savoir si la transaction pénale ainsi prévue 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 » présentait bien « un caractère sérieux » [Note 52](#) ; en particulier vis-à-vis de l'obligation « d'établir des peines strictement et évidemment nécessaires ». En effet, dans la mesure où une amende transactionnelle peut être prononcée pour des faits qui peuvent également être sanctionnés par une amende administrative, le risque de confusion entre sanctions administratives et sanctions pénales est donc réel pour les administrés.

42. - **La disparition du caractère infamant de la sanction pénale.** - Aujourd'hui, pour les entreprises engagées dans des métiers à forts impacts environnementaux, l'image est un atout, ou un handicap, économique déterminant. Le caractère confidentiel de la transaction pénale est à ce titre une véritable aubaine pour les délinquants environnementaux. La perspective d'échapper à un procès public et à une sanction pénale infamante est un argument qui plaide en faveur d'une systématisation du recours à la transaction ; recours aussi encouragé par l'absence de garde-fous législatifs capables de prévenir cette dérive potentielle. Alors que le droit de l'environnement souffre d'un déficit évident de notoriété nuisant à son efficacité, il se cantonnera désormais à l'univers feutré des services techniques des préfectures en lieu et place des cours de justice ouvertes aux médias et aux associations qui sont évidemment « hostiles à la transaction » qui épargne « aux auteurs de ces délits et contraventions les désagréments et la stigmatisation provoqués par un procès public » [Note 53](#).

B. - Des effets de la transaction sur les droits des tiers

1° De l'impossibilité de la transaction aux tiers

43. - La procédure transactionnelle est confidentielle et son aboutissement ne saurait constituer un aveu de culpabilité du transigeant ; la transaction pénale ne présentant de garanties suffisantes pour l'établissement d'une culpabilité. Elle est donc inopposable aux tiers ; principe s'appliquant aux co-auteurs et complices de l'infraction environnementale qui ne peuvent donc pas bénéficier de la transaction.

2° Des effets de la transaction sur les tiers subissant un préjudice né de l'infraction

44. - La transaction pénale n'interdit pas à un tiers, ayant subi un préjudice né de l'infraction, de lancer une procédure civile à l'encontre du transigeant mais elle n'a pas d'effet sur cette action civile. Les associations craignent donc la conclusion, en toute discrétion entre les délinquants, l'Administration et le Parquet, d'arrangements ne garantissant pas suffisamment la sauvegarde des droits et intérêts des victimes. Déjà en 1998, un rapport de la Commission des lois du Sénat relevait que « les critiques formulées à l'encontre de la transaction concernaient en particulier le sort de la victime et le risque de porter atteinte à la force de la sanction pénale en donnant le sentiment que l'impunité peut être achetée » [Note 54](#).

45. - Cet écueil est particulièrement inquiétant si l'on s'en réfère à l'expérience des praticiens du contentieux environnemental. Ainsi C. Huglo note qu'en terme de stratégie contentieuse, « lorsque vous avez un adversaire important, au lieu de l'attaquer directement et de front au civil, vous l'attaquez par une procédure en tenaille », l'une des mâchoires étant la procédure pénale, en concluant que « la procédure pénale est généralement, en matière de pollution, quelque chose d'indispensable, car il faut toujours passer par des expertises extrêmement coûteuses pour les victimes » [Note 55](#). Pour l'avocat, de nombreuses affaires n'auraient pu aboutir s'il n'y avait pas eu de plaintes au pénal suivies de procédures d'instruction. À ce titre, la transaction pénale peut être considérée comme une profonde régression du droit à l'égard des victimes de pollutions, nuisances et autres atteintes à leur environnement.

46. - La circulaire du 14 mai 2007 s'était montrée très prudente sur le sujet se contentant d'« inviter à ne pas proposer de transaction lorsque les dommages causés aux victimes ou le nombre de victimes sont importants » après avoir rappelé que « le souci de la



réparation des dommages subis par d'éventuelles victimes ne doit pas pour autant retarder la mise en œuvre de la procédure transactionnelle » et que « l'indemnisation des victimes n'est en effet ni le préalable ni la condition nécessaire à l'engagement de cette procédure ». Elle invitait tout de même « à informer les personnes mises en cause et les éventuelles victimes des différentes procédures qui peuvent être engagées en réparation des dommages subis » en soulignant qu'« il appartient aux parties lésées de demander réparation de leur préjudice aux auteurs d'infractions en leur présentant les éléments de nature à apprécier l'étendue de leur dommage ou à formuler une demande de réparation devant les juridictions civiles ». Cependant si obligation est faite au procureur de la République d'aviser les victimes de l'extinction de l'action publique, le manquement à cette obligation n'est pas sanctionné et il « n'est pas certain que tous les magistrats s'empresseront de susciter des contentieux supplémentaires en alertant les défenseurs de l'environnement » [Note 56](#) .

3° Des effets de la transaction sur la réparation du préjudice écologique pour

[47.](#) – Suite au rapport « *Mieux réparer le préjudice environnemental* » [Note 57](#) et à l'adoption à l'unanimité par le Sénat de la proposition de loi [Retailleau Note 58](#) , proposition de loi visant à inscrire la notion de préjudice écologique dans le Code civil [Note 59](#) , le rapport [Jégouzo](#) remis au Garde des Sceaux [Note 60](#) comporte dix propositions pour permettre cette évolution importante du Code civil [Note 61](#) .

[48.](#) – Préféré à la notion de « faute » de l' [article 1382 du Code civil](#) , le critère d'« anomalie » du préjudice causé à l'environnement a été retenu pour engager la responsabilité d'une personne vis-à-vis de l'environnement. Cette solution intelligente devrait permettre au juge de régler le curseur entre la normalité d'un préjudice et son anomalie de manière progressive pour une meilleure prise en compte de la protection de l'environnement. La démonstration du caractère anormal du préjudice devra être établie par les personnes en charge de déclencher l'action en préjudice écologique ; démonstration aisée dans le cadre d'un procès pénal avec constitution de partie civile, utopique sinon.

[49.](#) – Il pourra être répondu à ce commentaire que la proposition de transaction « précise la nature et les modalités d'exécution des obligations imposées en vue de faire (...) réparer le dommage ou de remettre en conformité les lieux », et son décret d'application d'insister sur cette obligation (*C. env., art. R. 173-2, 5°*), et que conséquemment ces obligations constituent une réparation du préjudice écologique. Il n'en demeure pas moins que l'opacité de la procédure de transaction pénale n'offre aucune garantie à cet endroit et que les modalités de contrôle de ces remises en état ne sont pas définies par les textes susvisés. Qu'en tout état de cause, l'éloignement des juges comme des associations de protection de l'environnement sera préjudiciable à la réalisation de ces obligations dont les contours seront définis au sein d'un document confidentiel, et que « si le recours à la transaction pénale doit être regardé, dans son principe, avec bienveillance, tant il permet de régler efficacement les suites de l'infraction », « la mise en œuvre de ce procédé fait parfois naître certains regrets, au regard de l'insuffisante protection des droits des intéressés, et notamment du droit à l'information » [Note 62](#) .

3. Conclusion

[50.](#) – Alors que les infractions pénales ne représentent que 0,5 % des affaires traitées par les parquets [Note 63](#) , il est dangereux de la part du législateur de remettre en cause un édifice pénal environnemental déjà fragile en invoquant l'engorgement des tribunaux. De nombreuses voies alternatives existent à la transaction pénale comme le soulignait le rapport [Simoni](#) qui recommandait de « mieux utiliser les procédures judiciaires rapides : amendes forfaitaires, composition pénale et classements sous condition pour les infractions les moins graves ». Ces alternatives ont pourtant été écartées sans davantage d'explications alors que le rapport demandait au législateur de « renoncer à l'extension des procédures de transaction au bénéfice de l'Administration » [Note 64](#) . Rappelons que la transaction « devrait tout d'abord occuper en matière pénale une place marginale si l'on considère comme anormal que l'auteur d'une infraction puisse, par la voie d'une transaction, être dispensé de tout jugement et donc de toute sanction pénale alors qu'un constat d'infraction a été réalisé » [Note 65](#) . Cela sans même aborder la question de la réparation des dommages environnementaux indirectement, mais durement, impactée par cette réforme.

[51.](#) – Finalement, si « la réponse pénale à la petite délinquance, benoîtement qualifiée « d'incivilité », sera plus massive grâce à la transaction » [Note 66](#) , ce « droit pénal séduit par la justice alternative » [Note 67](#) pourrait nous amener à nous « poser la question de savoir si l'ordonnance du 11 janvier 2012 n'ouvre pas la porte à la dépénalisation des atteintes à l'environnement, ce qui serait alors plutôt paradoxal par rapport à ses objectifs » [Note 68](#) .

[Note 1](#) C. Cans, *La réforme, tant attendue, du droit répressif de l'environnement* : *Dr. adm.* 2013, étude 1.

[Note 2](#) M.-L. Simoni (dir.), *Renforcement et structuration des polices de l'environnement* : *Rapp. interm.*, fév. 2005, 145 p. (www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/054000633/0000.pdf).

[Note 3](#) Ph. Billet, *Polices de l'environnement : renforcement et restructuration en vue* : *Environnement 2005*, alerte 95.

[Note 4](#) F.-G. Trébulle, *Conférence « Environnement et polices »*, CE, 22 janv. 2013 (V. www.conseil-etat.fr/Actualites/Le-Conseil-d-Etat-vous-ouvre-ses-portes/Les-colloques-en-videos/Environnement-et-polices).

[Note 5](#) D. Guilhal, *ibid.*

[Note 6](#) M.-L. Simoni, *op. cit.*, p. 43.

[Note 7](#) M.-L. Simoni, *op. cit.*, p. 45.

[Note 8](#) INHESJ, *Les infractions au droit de l'environnement constatées en 2012 par la Gendarmerie nationale, l'ONCFS et l'ONEMA* : *Fiche thématique*, 2009, n° 21, 14 p. (V. www.inhesj.fr/sites/default/files/files/ondrp_ra-2013/FT_21_environnement.pdf).

[Note 9](#) Ph. Billet, *La délinquance environnementale décodée* : *Environnement 2009*, alerte 82.

[Note 10](#) D. Guilhal, *ibid.*

[Note 11](#) M.-P. Maître et E. Merlant, *op. cit.*

[Note 12](#) M.-H. Gozzi, *Harmonisation et simplification des dispositions administratives et répressives en matière d'environnement* : *l'ord. n° 2012-34 du 11 janv. 2012* est entrée en vigueur : *Revue Lamy Dr. aff.* 2014, n° 88, p. 54.

[Note 13](#) Ph. Billet, *Polices de l'environnement : renforcement et restructurations en vue* : *Environnement 2005*, alerte 98.

[Note 14](#) D. Couvet et L. de Redon, « Inclure dans la formation des décideurs un module sur les écosystèmes ». *Rapport du Club des juristes « Mieux réparer le dommage environnemental »*, 1re recommandation : *Environnement et dév. durable 2012*, dossier 4.

[Note 15](#) M.-P. Maître et E. Merlant, *Les nouvelles polices environnementales : un équilibre délicat entre droit administratif et droit pénal* : *Environnement et dév. durable 2014*, étude 5.

[Note 16](#) *Rapp. 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* : JO 12 janv. 2012.

[Note 17](#) *Ibid.*

[Note 18](#) C. Cans, *op. cit.* – M.-P. Maître et E. Merlant, *op. cit.* – V. Brenot, J. Peltzman, avec le concours de C. des Ligneris, *Regard optimiste sur l'évolution récente du droit des installations classées* : *Environnement et dév. durable 2013*, étude 23.

Note 19 B. Denis, *Le Conseil d'État annule la procédure de transaction pénale en matière de police de l'eau* : *Environnement 2006, comm. 88*.

Note 20 B. Denis, *op. cit.*

Note 21 *Cons. const.*, 30 mars 2006, déc. n° 2006-535 DC : JO 2 avr. 2006, p. 4964.

Note 22 *Cons. const.*, 2 mars 2004, déc. n° 2004-492 DC : *JurisData n° 2004-269979* ; JO 10 mars 2004, p. 4637.

Note 23 CE, ass., 7 juill. 2006, n° 283178, FNE : *JurisData n° 2006-070406*.

Note 24 J.-F. Dupré, *La transaction en matière pénale* : Litec, 1977.

Note 25 Comité du contentieux fiscal, douanier et des changes : *Rapp. annuel du contentieux fiscal, 2010* (V. www.etudes-fiscales-internationales.com/media/02/01/763931338.pdf).

Note 26 Inspection générale des finances : *Rapp. « l'État et ses agences », sept. 2012* (V. www.economie.gouv.fr/files/2012-rapport-igf-l-etat-et-ses-agences.pdf).

Note 27 L. de Redon, *Vote en première lecture du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages* : *Énergie - Env. - Infrastr.* 2015, alerte 93.

Note 28 J.-B. Perrier, *Progrès et regrets concernant le droit à l'information en matière de transaction pénale* : *Dalloz* 2014, p. 998.

Note 29 D. Guilha, in L. Radisson, *Infractions environnementales : la transaction pénale, une bonne solution ?* : *Actu-environnement.com*, 15 févr. 2013.

Note 30 B. Denis, *op. cit.*

Note 31 C. Huglo, *Avocat pour l'environnement* : *LexisNexis* 2013, p. 143.

Note 32 *Ibid.*, p. 137.

Note 33 La circulaire du 14 mai 2007 disposait que « l'un des principaux intérêts de la transaction pénale étant de pouvoir traiter rapidement les infractions mineures, elle n'a pas vocation à être proposée lorsque les faits ont été perpétrés de façon délibérée ou lorsqu'ils ont causé des dommages importants à l'environnement. Ainsi, il ne convient pas de proposer de transaction pénale lorsque :

- l'infraction est d'une particulière gravité ; (...)

- le contrevenant a déjà été verbalisé ou condamné pour des faits similaires ;

- les dommages causés aux victimes ou le nombre de victimes sont importants ».

Note 34 Art. 54 du projet de loi sur la biodiversité, version adoptée par l'Assemblée nationale en 1re lecture le 24 mars 2015.

Note 35 Amendement n° 48 au projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable déposé le 6 mars 2013.

Note 36 *Ibid.*

Note 37 F.-G. Trébulle in L. Radisson, *op. cit.*

Note 38 *Ibid.*

Note 39 M. Redon, *La transaction, Répertoire de droit pénal et de procédure pénale* : *Dalloz*, 2013.

Note 40 M. Redon, *op. cit.*

Note 41 M. Redon, *op. cit.*

Note 42 J. Leblois-Happé, *De la transaction pénale à la composition pénale* : *JCP G 2000, I, 198*.

Note 43 M. Redon, *op. cit.*

Note 44 Art. 54 du projet de la loi relatif à la biodiversité, version du 7 juillet 2014.

Note 45 M. Dobkine, *La transaction en matière pénale* : *D. 1994, chron. p. 137*.

Note 46 R. Cren, *Poursuites et sanctions en droit pénal douanier* : *Thèse de doctorat, 16 nov. 2011, Université Paris II Panthéon-Assas, sous la direction du professeur J.-H. Robert, p. 258*.

Note 47 M.-P. Maître et E. Merlant, *op. cit.*

Note 48 E. Monteiro, *Les orientations de la politique criminelle actuelle en matière d'atteintes à l'environnement* : *Rev. sc. crim.* 2014, p. 49.

Note 49 « La présente directive ne nécessite pas de transposition (commentaire : *Les autorités françaises estiment que les mesures nationales d'exécution ne sont pas nécessaires, le droit interne étant déjà conforme à la directive*) », information *Légifrance* relative à la transposition de la directive 2008/99/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la protection de l'environnement par le droit pénal.

Note 50 C. Courtaigne-Deslandes, *L'adéquation du droit pénal à la protection de l'environnement* : *Thèse de doctorat, université Paris II Panthéon-Assas, sous la direction du professeur J.-H. Robert, 2010, p. 13*.

Note 51 *Cons. const.*, 26 sept. 2014, déc. n° 2014-416 QPC : *JurisData n° 2014-021968*.

Note 52 M.-C. de Montecler, *QPC sur la transaction pénale en matière d'environnement* : *AJDA* 2014, p. 1354.

Note 53 J.-H. Robert, *Réparation d'une omission : le Conseil constitutionnel valide, par la bande, la transaction pénale instituée par la loi du 15 août 2014* : *Dr. pén.* 2014, *comm. 140*.

Note 54 P. Fauchon, *Alternatives aux poursuites, renfort de l'efficacité de la procédure pénale et délégation aux greffiers des attributions dévolues par la loi aux greffiers en chef* : *Rapp. de la Com. des lois, Sénat*, 1998.

Note 55 Ch. Huglo, *op. cit.*, p. 43.

Note 56 J.-H. Robert, *op. cit.*

Note 57 Club des Juristes, *Mieux réparer le préjudice environnemental, mars 2012* (V. www.leclubdesjuristes.com/content/download/1213/13695/file/Rapport_Commission_Environnement-1.pdf).

Note 58 Prop. de loi n° 546 (www.senat.fr/dossier-legislatif/pp11-546.html).

Note 59 Il est envisagé, notamment, de créer un article 1386-19 au Code civil : « Toute personne qui cause par sa faute un dommage à l'environnement est tenue de le réparer ».

Note 60 Y. Jégouzo, *Pour la réparation du préjudice écologique*, sept. 2013 (V. www.justice.gouv.fr/art_pix/1_rapport_prejudice_ecologique_20130914.pdf)

Note 61 Ph. Billet, *Préjudice écologique : les principales propositions du rapport Jégouzo* : *Environnement et dév. durable* 2013, alerte 187. - L. Fonbaustier, *Promouvoir et améliorer la réparation du préjudice écologique*. À propos du rapport du 17 septembre 2013 : *JCP G* 2013, 1006.

Note 62 J.-B. Perrier, *Progrès et regrets concernant le droit à l'information en matière de transaction pénale* : *Dalloz* 2014, p. 998.

Note 63 M.-L. Simoni, *op. cit.*, p. 42 - NB : chiffre relatif uniquement aux parquets d'Île-de-France.

Note 64 M.-L. Simoni, *op. cit.*, p. 69.

Note 65 B. Denis, *op. cit.*

Note 66 J.-H. Robert, *Réforme pénale. - Punir dehors : commentaire de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014* : *Dr. pén.* 2014, étude 16.

Note 67 M.-H. Gozzi, *Alternatives aux poursuites et droit de l'environnement : où le droit pénal de l'environnement échappe à la sphère pénale* : *Rev. Lamy dr. aff.* juin 2014, n° 94, p. 59.

Note 68 E. Monteiro, *op. cit.*

© LexisNexis SA



A propos

À propos de LexisNexis

Conditions de vente

Conditions générales d'utilisation

Mentions légales

Politique de Confidentialité -

Données personnelles

Politique Cookies

Plan du site

Formation

Formations webinaires

Vidéos de formation

Formations dans nos locaux

Formations téléphoniques

Assistance

01 71 72 47 70

assistance.internet@lexisnexis.fr

Aide en ligne

Copyright © 2021 LexisNexis. Tous droits réservés.

