

Conseil d'État

N° 283178

Publié au recueil Lebon

Assemblée

M. Denoix de Saint Marc, président

Mlle Maud Vialettes, rapporteur

M. Guyomar, commissaire du gouvernement

lecture du vendredi 7 juillet 2006

REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la requête, enregistrée le 28 juillet 2005 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT, dont le siège est 57, rue Cuvier à Paris (75231 Cedex 05), représentée par M. A, administrateur ; FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler 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 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution, notamment son Préambule ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, notamment son article 50 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mlle Maud Vialettes, Maître des Requêtes,
- les conclusions de M. Mattias Guyomar, Commissaire du gouvernement ;

Considérant qu'aux termes de l'article 6 du code de procédure pénale : « L'action publique pour l'application de la peine s'éteint par la mort du prévenu, la prescription, l'amnistie, l'abrogation de la loi pénale et la chose jugée./ (...) Elle peut, en outre, s'éteindre par transaction lorsque la loi en dispose expressément (...) » ;

Considérant 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, éventuellement assisté de son avocat ; que l'homologation de cet accord par l'autorité judiciaire compétente éteint l'action publique dès lors que les engagements pris ont été tenus ;

Considérant qu'une telle transaction pénale touche aux modes d'exercice de l'action publique et affecte la séparation des pouvoirs et la garantie des droits consacrées 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 ; 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'Etat, 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 ;

Considérant que le 2° de l'article 50 de la loi du 9 décembre 2004, de simplification du droit, a habilité le gouvernement à prendre, par ordonnance, les dispositions nécessaires pour « instituer un régime de transaction pénale » pour les infractions définies au titre Ier du livre II du code de l'environnement ; que, sur le fondement de cette habilitation, l'article 6 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 a créé, à l'article L. 216-14 du code de l'environnement, une nouvelle procédure de transaction pénale pour les infractions commises dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques ;

Considérant qu'aux termes de cet article : « L'autorité administrative peut transiger sur la poursuite des contraventions et délits constitués par les infractions aux dispositions des chapitres Ier à VII du présent titre et des textes pris pour son application après avoir recueilli l'accord du procureur de la République./ Cette faculté n'est pas applicable aux contraventions des quatre premières classes pour lesquelles l'action publique est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire en application de l'article 529 du code de procédure pénale./ L'action publique est éteinte lorsque l'auteur de l'infraction a exécuté dans les délais impartis les obligations résultant pour lui de l'acceptation de la transaction./ Les modalités d'application du présent article sont, en tant que de besoin, fixées par décret en Conseil d'Etat » ;

Considérant que cette disposition qui investit l'autorité administrative du pouvoir de transiger sur la répression d'infractions pénales visées aux dispositions des chapitres Ier à VII du titre Ier intitulé « eaux et milieux aquatiques » du livre II des dispositions législatives du code de l'environnement et des textes pris pour leur application impose seulement à cette autorité de recueillir l'accord du procureur de la République, alors

même qu'elle n'exclut 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 ; qu'en outre, elle ne précise pas la nature des mesures sur lesquelles il est possible, dans ces conditions, de transiger ; que, dès lors, cette disposition ne satisfait pas aux exigences constitutionnelles qui ont été rappelées ci-dessus ; que, par suite, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT est fondée à demander l'annulation de l'article 6 de l'ordonnance du 18 juillet 2005 ;

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros que demande FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

D E C I D E :

Article 1er : 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 est annulé.

Article 2 : L'Etat versera la somme de 2 000 euros à FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT, au Premier ministre, au garde des sceaux, ministre de la justice et au ministre de l'écologie et du développement durable.

Abstrats : 01-04-005 ACTES LÉGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS. VALIDITÉ DES ACTES ADMINISTRATIFS - VIOLATION DIRECTE DE LA RÈGLE DE DROIT. CONSTITUTION ET PRINCIPES DE VALEUR CONSTITUTIONNELLE. - SÉPARATION DES POUVOIRS ET GARANTIE DES DROITS (ART. 16 DE LA DÉCLARATION DES DROITS DE L'HOMME ET DU CITOYEN) - A) EFFETS SUR L'INSTITUTION D'UN RÉGIME DE TRANSACTION PÉNALE - B) CONSÉQUENCE - ILLÉGALITÉ DE L'ARTICLE 6 DE L'ORDONNANCE DU 18 JUILLET 2005 CRÉANT, À L'ARTICLE L. 216-14 DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT, UNE NOUVELLE PROCÉDURE DE TRANSACTION PÉNALE POUR LES INFRACTIONS COMMISES DANS LE DOMAINE DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES.

27-05 EAUX. GESTION DE LA RESSOURCE EN EAU. - INSTAURATION D'UNE PROCÉDURE DE TRANSACTION PÉNALE POUR LES INFRACTIONS COMMISES DANS LE DOMAINE DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES - A) GARANTIES À RESPECTER - SÉPARATION DES POUVOIRS ET GARANTIE DES DROITS (ART. 16 DE LA DÉCLARATION DES DROITS DE L'HOMME ET DU CITOYEN) - B) CONSÉQUENCE - ILLÉGALITÉ DE L'ARTICLE 6 DE L'ORDONNANCE DU 18 JUILLET 2005 CRÉANT, À L'ARTICLE L. 216-14 DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT, UNE NOUVELLE PROCÉDURE DE TRANSACTION PÉNALE POUR LES INFRACTIONS COMMISES DANS LE DOMAINE DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES.

44-05 NATURE ET ENVIRONNEMENT. AUTRES MESURES PROTECTRICES DE L'ENVIRONNEMENT. - MESURES PROTECTRICES DE LA RESSOURCE EN EAU - INSTAURATION D'UNE PROCÉDURE DE TRANSACTION PÉNALE POUR LES INFRACTIONS COMMISES DANS LE DOMAINE DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES - A) GARANTIES À RESPECTER - SÉPARATION DES POUVOIRS ET GARANTIE DES DROITS (ART. 16 DE LA DÉCLARATION DES DROITS DE L'HOMME ET DU CITOYEN) - B) CONSÉQUENCE - ILLÉGALITÉ DE L'ARTICLE 6 DE L'ORDONNANCE DU 18 JUILLET 2005 CRÉANT, À L'ARTICLE L. 216-14 DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT, UNE NOUVELLE PROCÉDURE DE

TRANSACTION PÉNALE POUR LES INFRACTIONS COMMISES DANS LE DOMAINE DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES.

59-01-01 RÉPRESSION. DOMAINE DE LA RÉPRESSION PÉNALE. PROCÉDURE PÉNALE. - TRANSACTION PÉNALE - INSTAURATION D'UNE PROCÉDURE DE TRANSACTION PÉNALE - A) GARANTIES À RESPECTER - SÉPARATION DES POUVOIRS ET GARANTIE DES DROITS (ART. 16 DE LA DÉCLARATION DE L'HOMME ET DU CITOYEN) - B) CONSÉQUENCE - ILLÉGALITÉ DE L'ARTICLE 6 DE L'ORDONNANCE DU 18 JUILLET 2005 CRÉANT, À L'ARTICLE L. 216-14 DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT, UNE NOUVELLE PROCÉDURE DE TRANSACTION PÉNALE POUR LES INFRACTIONS COMMISES DANS LE DOMAINE DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES.

Résumé : 01-04-005 a) 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. Cet accord doit être donné librement et de manière non équivoque par l'auteur des faits litigieux, éventuellement assisté de son avocat. L'homologation de cet accord par l'autorité judiciaire compétente éteint l'action publique dès lors que les engagements pris ont été tenus. Une telle transaction pénale touche aux modes d'exercice de l'action publique et affecte la séparation des pouvoirs et la garantie des droits consacrées 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 appartient ainsi 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. 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'Etat, 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. Dans le cas où l'action publique n'a pas été mise en mouvement, cette homologation relève d'un magistrat du parquet. Il en va autrement lorsque la loi a conféré à titre exclusif à une autorité administrative l'initiative des poursuites. Si l'action publique a été mise en mouvement, l'homologation est du seul ressort d'un magistrat du siège.,,b) L'article 6 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 a créé, à l'article L. 216-14 du code de l'environnement, une nouvelle procédure de transaction pénale pour les infractions commises dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques, investissant l'autorité administrative du pouvoir de transiger sur la répression d'infractions pénales visées aux dispositions des chapitres Ier à VII du titre Ier intitulé « eaux et milieux aquatiques » du livre II des dispositions législatives du code de l'environnement et des textes pris pour leur application, en imposant seulement à cette autorité de recueillir l'accord du procureur de la République, alors même que la procédure n'exclut 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, elle ne précise pas la nature des mesures sur lesquelles il est possible, dans ces conditions, de transiger. Dès lors, l'article 6 de l'ordonnance ne satisfait pas aux exigences constitutionnelles rappelées ci-dessus.

27-05 a) 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. Cet accord doit être donné librement et de manière non équivoque par l'auteur des faits litigieux, éventuellement assisté de son avocat. L'homologation de cet accord par l'autorité judiciaire compétente éteint l'action publique dès lors que les engagements pris ont été tenus. Une telle transaction pénale touche aux modes d'exercice de l'action publique et affecte la séparation des pouvoirs et la garantie des droits consacrées 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 appartient ainsi 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. 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'Etat, 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. Dans le cas où l'action publique n'a pas été mise en mouvement, cette homologation relève d'un magistrat du parquet. Il en va autrement lorsque la loi a conféré à titre exclusif à une autorité administrative l'initiative des poursuites. Si l'action publique a été mise en mouvement, l'homologation est du seul ressort d'un magistrat du siège.,,b) L'article 6 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 a créé, à l'article L. 216-14 du code de l'environnement, une nouvelle procédure de transaction pénale pour les infractions commises dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques, investissant l'autorité administrative du pouvoir de transiger sur la répression d'infractions pénales visées aux dispositions des chapitres Ier à VII du titre Ier intitulé « eaux et milieux aquatiques » du livre II des dispositions législatives du code de l'environnement et des textes pris pour leur application, en imposant seulement à cette autorité de recueillir l'accord du procureur de la République, alors même que la procédure n'exclut 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, elle ne précise pas la nature des mesures sur lesquelles il est possible, dans ces conditions, de transiger. Dès lors, l'article 6 de l'ordonnance ne satisfait pas aux exigences constitutionnelles rappelées ci-dessus.

44-05 a) 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. Cet accord doit être donné librement et de manière non équivoque par l'auteur des faits litigieux, éventuellement assisté de son avocat. L'homologation de cet accord par l'autorité judiciaire compétente éteint l'action publique dès lors que les engagements pris ont été tenus. Une telle transaction pénale touche aux modes d'exercice de l'action publique et affecte la séparation des pouvoirs et la garantie des droits consacrées 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 appartient ainsi 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. 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'Etat, 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. Dans le cas où l'action publique n'a pas été mise en mouvement, cette homologation relève d'un magistrat du parquet. Il en va autrement lorsque la loi a conféré à titre exclusif à une autorité administrative l'initiative des poursuites. Si l'action publique a été mise en mouvement, l'homologation est du seul ressort d'un magistrat du siège.,,b) L'article 6 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 a créé, à l'article L. 216-14 du code de l'environnement, une nouvelle procédure de transaction pénale pour les infractions commises dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques, investissant l'autorité administrative du pouvoir de transiger sur la répression d'infractions pénales visées aux dispositions des chapitres Ier à VII du titre Ier intitulé « eaux et milieux aquatiques » du livre II des dispositions législatives du code de l'environnement et des textes pris pour leur application, en imposant seulement à cette autorité de recueillir l'accord du procureur de la République, alors même que la procédure n'exclut 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, elle ne précise pas la nature des mesures sur lesquelles il est possible, dans ces conditions, de transiger. Dès lors, l'article 6 de l'ordonnance ne satisfait pas aux exigences constitutionnelles rappelées ci-dessus.

59-01-01 a) 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. Cet accord doit être donné librement et de manière non équivoque par l'auteur des faits litigieux, éventuellement assisté de son avocat. L'homologation de cet accord par l'autorité judiciaire compétente éteint l'action publique dès lors que les engagements pris ont été tenus. Une telle transaction pénale touche aux modes d'exercice de l'action publique et affecte la séparation des pouvoirs et la garantie des droits consacrées 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 appartient ainsi 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. 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'Etat, 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. Dans le cas où l'action publique n'a pas été mise en mouvement, cette homologation relève d'un magistrat du parquet. Il en va autrement lorsque la loi a conféré à titre exclusif à une autorité administrative l'initiative des poursuites. Si l'action publique a été mise en mouvement, l'homologation est du seul ressort d'un magistrat du siège.,,b) L'article 6 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 a créé, à l'article L. 216-14 du code de l'environnement, une nouvelle procédure de transaction pénale pour les infractions commises dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques, investissant l'autorité administrative du pouvoir de transiger sur la répression d'infractions pénales visées aux dispositions des chapitres Ier à VII du titre Ier intitulé « eaux et milieux aquatiques » du livre II des dispositions législatives du code de l'environnement et des textes pris pour leur application, en imposant seulement à cette autorité de recueillir l'accord du procureur de la République, alors même que la procédure n'exclut 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, elle ne précise pas la nature des mesures sur lesquelles il est possible, dans ces conditions, de transiger. Dès lors, l'article 6 de l'ordonnance ne satisfait pas aux exigences constitutionnelles rappelées ci-dessus.