



Commentaire

Décision n° 2024-1111 QPC du 15 novembre 2024

Syndicat d'aménagement de la vallée de l'Indre

(Information de la personne entendue par le juge des libertés et de la détention dans le cadre du « référé pénal environnemental » du droit qu'elle a de se taire)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 5 septembre 2024 par la Cour de cassation (chambre criminelle, arrêt n° 1144 du 3 septembre 2024) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par le syndicat d'aménagement de la vallée de l'Indre portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 216-13 du code de l'environnement, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

Dans sa décision n° 2024-1111 QPC du 15 novembre 2024, le Conseil constitutionnel a, sous une réserve d'interprétation, déclaré conformes à la Constitution les mots « *après audition de la personne intéressée* » figurant au troisième alinéa de l'article L. 216-13 du code de l'environnement, dans cette rédaction.

I. – Les dispositions renvoyées

A. – Objet des dispositions renvoyées

1. – L'instauration d'un « référé pénal environnemental »

* Créé par la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau¹, le « référé pénal environnemental »² avait initialement pour objet d'« *étendre aux procédures judiciaires relatives à l'eau les procédures de référé simples et rapides déjà en usage en matière*

¹ Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau.

² Cette dénomination est celle retenue par le ministère de la justice (voir notamment, la circulaire du 11 mai 2021 visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale). Il peut être relevé que d'autres référés spécifiques à un type d'atteinte ont pu être créés sur le modèle du référé pénal environnemental. L'article L. 415-4 du code de l'environnement prévoit ainsi un « référé pénal animaux », en cas de constatation de l'infraction d'ouverture ou d'exploitation illicites d'un établissement accueillant des animaux d'espèces non domestiques (notamment les élevages ou les zoos). Suivant les mêmes conditions, le JLD peut « *ordonner pour une durée de trois mois au plus aux personnes physiques et aux personnes morales concernées toute mesure utile, y compris la suspension ou l'interdiction de l'activité en cause* ».

d'urbanisme »³ afin de permettre le prononcé de mesures conservatoires par l'autorité judiciaire en cas de manquements constatés à certaines prescriptions imposées par cette loi.

Ce dispositif a par la suite été codifié, par voie d'ordonnance⁴, à l'article L. 216-13 du code de l'environnement (*les dispositions objet de la décision commentée*), qui figure au sein d'une sous-section relative aux « *Sanctions pénales* » applicables en matière d'atteintes aux milieux aquatiques et marins⁵, et étendu progressivement à un champ plus large de manquements à des prescriptions en matière environnementale⁶.

Selon le premier alinéa de cet article, cette procédure s'applique ainsi actuellement en cas de méconnaissance des prescriptions édictées en matière :

- d'autorisation environnementale (article L. 181-12 du code de l'environnement) ;
- de préservation de la qualité et de la répartition des eaux superficielles, souterraines et des eaux de la mer dans la limite des eaux territoriales (article L. 211-2 du même code) ;
- de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau (article L. 211-3 du même code) ;
- d'autorisation ou de déclaration de certains ouvrages, installations, travaux et activités réalisés à des fins non domestiques (articles L. 214-1 à L. 214-6 du même code).

³ Compte-rendu des débats de l'Assemblée nationale, 3^e séance du 6 décembre 1991. Cette procédure a en effet été inspirée de celle prévue par l'article L. 480-2 du code de l'urbanisme qui autorise le maire ou le juge d'instruction à ordonner l'interruption de travaux réalisés en méconnaissance de certaines règles d'urbanisme.

⁴ Ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie Législative du code de l'environnement, ratifiée par le 4^o du paragraphe I de l'article 31 de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.

⁵ Soit la sous-section 2 de la section 2 « *Dispositions pénales* » du chapitre VI « *Dispositions relatives aux contrôles et sanctions* ».

⁶ À l'occasion de la codification de cet article, le champ des infractions concernées a été étendu au non-respect des prescriptions prévues par le code de l'environnement en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement (titre I^{er} du livre V du code de l'environnement). Puis, l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale l'a étendu aux prescriptions imposées au titre de l'article L. 181-12 du même code. Enfin, lors des travaux préparatoires à la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, un débat s'est engagé sur l'opportunité d'ouvrir cette procédure à « *l'ensemble des délits à caractère environnemental* » (voir, par exemple, l'exposé sommaire de l'amendement n° 5322 de Mmes Naima Moutchou et Yael Braun-Pivet du 25 mars 2021). Toutefois, le législateur a préféré limiter cette nouvelle extension aux cas de non-respect des mesures édictées en application de l'article L. 171-7 du code de l'environnement et de l'article L. 111-13 du code minier.

Elle s'applique également en cas de méconnaissance des mesures et sanctions administratives édictées en application de l'article L. 171-7 du même code ou de l'interdiction de rechercher et d'exploiter des hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique, prévue par l'article L. 111-13 du code minier⁷.

* Si le non-respect des prescriptions édictées par ces différentes dispositions peut conduire dans un certain nombre de cas à la constatation d'« *opérations menées en infraction à la loi pénale* » – pour reprendre les termes du premier alinéa de l'article L. 216-13 du code de l'environnement –, la procédure prévue par cet article a uniquement pour objet de permettre, en présence de tels faits, une saisine du juge aux fins d'ordonner « *toute mesure utile* » pour faire « *cesser le trouble* » résultant de la méconnaissance de certaines prescriptions prévues par la loi⁸, avant que ne se pose la question de la répression éventuelle de leurs auteurs.

Le référé environnemental s'analyse à ce titre comme un dispositif de nature préventive, reprenant une faculté offerte plus largement au juge des référés civil ou administratif, bien qu'il soit qualifié de « pénal » en raison de son cadre d'intervention et des acteurs chargés de sa mise en œuvre.

2. – La procédure applicable

La procédure actuellement prévue par l'article L. 216-13 du code de l'environnement découle de l'ordonnance du 11 janvier 2012⁹, qui en a précisé les modalités de mise en œuvre.

Le premier alinéa de cet article prévoit ainsi qu'en cas de non-respect de certaines prescriptions imposées par le code de l'environnement ou le code minier, « *le juge des libertés et de la détention peut, à la requête du procureur de la République, agissant d'office ou à la demande de l'autorité administrative, de la victime ou d'une association agréée de protection de l'environnement, ordonner pour une durée d'un an au plus¹⁰ aux personnes physiques et aux personnes morales concernées toute mesure utile, y compris la suspension ou l'interdiction des opérations menées en infraction à la loi pénale* ».

⁷ Le dernier alinéa de l'article L. 216-13 du code de l'environnement précise que cette procédure s'applique également aux installations classées pour la protection de l'environnement (mentionnées au titre I^{er} du livre V de ce code)

⁸ Selon les termes de l'ancien article 30 de la loi du 3 janvier 1992.

⁹ 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. Si un projet de loi ratifiant cette ordonnance a été déposé le 28 mars 2012, il n'a pas été examiné par les assemblées.

¹⁰ Ce délai était initialement de trois mois. Il a été porté à un an par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

Le recours à cette procédure est ainsi subordonné à la saisine du JLD par le procureur de la République, qu'il agisse d'office ou à la demande d'un tiers¹¹. Le JLD peut alors ordonner à la personne concernée – personne physique ou morale – de prendre « *toute mesure utile* » pour une durée maximale d'un an, ce qui lui laisse une marge d'appréciation importante sur le meilleur moyen de mettre fin, par exemple, à la pollution des eaux en cause.

Le deuxième alinéa de l'article L. 216-13 précise qu'en cas d'ouverture d'une information, le juge d'instruction est compétent pour prendre de telles mesures dans les mêmes conditions.

La décision du JLD ou du juge d'instruction est prise, selon le troisième alinéa, après audition de la personne intéressée, ou sa convocation à comparaître dans les quarante-huit heures. Elle peut donner lieu à une audition de l'autorité administrative, la victime, ou l'association agréée de protection de l'environnement si elles en font la demande.

Il en résulte que la « personne intéressée » doit nécessairement être entendue ou convoquée par le juge pour présenter ses observations, sous peine de nullité de sa décision¹². *A contrario*, l'audition des autres parties précitées est facultative.

* Bien que l'article L. 216-13 du code de l'environnement ne le précise pas expressément, le dispositif qu'il prévoit a essentiellement vocation à s'appliquer à l'occasion d'une procédure pénale, ainsi qu'il résulte notamment du deuxième alinéa de cet article, qui donne compétence au juge d'instruction pour ordonner les mesures conservatoires en cas d'ouverture d'une information, mais aussi de l'économie de son premier alinéa, qui confie au procureur de la République le soin de saisir le JLD à cette fin.

En pratique, et ainsi qu'il ressort tant de certains travaux parlementaires que de la jurisprudence¹³, c'est « *lors d'une enquête pénale* »¹⁴ ouverte à la suite de la constatation du non-respect de certaines prescriptions environnementales que le procureur de la République, chargé de la direction d'une telle enquête, va être amené à envisager la saisine du JLD aux fins que soient ordonnées des mesures conservatoires.

¹¹ À cet égard, si dans sa version initiale, l'article L. 216-13 du code de l'environnement prévoyait que l'autorité administrative et les associations agréées de protection de l'environnement pouvaient demander au procureur de saisir le JLD, l'ordonnance du 11 janvier 2012 a également ouvert cette faculté à la victime du dommage.

¹² Riom, ch. instr., 26 mai 2020, n° 191/2020.

¹³ Cass. crim., 28 janvier 2020, n° 19-80.091.

¹⁴ Rapport n° 666 (2020-2021) de M. Philippe Tabarot et autres, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, déposé le 2 juin 2021.

Pour autant, le référé environnemental demeure une procédure distincte de la procédure pénale en cours. S'il est mis en œuvre à l'initiative de l'autorité compétente pour exercer d'éventuelles poursuites contre l'intéressé, ce dispositif peut trouver à s'appliquer hors de toute procédure pénale et vise uniquement à permettre au juge compétent d'ordonner, dans des délais utiles, « *des mesures conservatoires destinées à mettre un terme à une pollution ou à en limiter les effets, en suspendant ou interdisant pour une durée maximale d'un an les opérations menées en infraction [à ces prescriptions]* »¹⁵. Il n'a donc pas pour finalité d'établir la responsabilité de la personne vis-à-vis des faits pour lesquels elle est entendue, ni de prononcer à son encontre une sanction pénale ou ayant le caractère d'une punition.

La personne physique ou morale « *intéressée* » ou « *concernée* », selon les termes retenus par la loi, qui est entendue par le juge n'est ainsi pas nécessairement la personne responsable du dommage causé à l'environnement, mais celle identifiée par le juge comme étant susceptible de mettre fin ou de limiter ce dommage à l'environnement en cause¹⁶.

À cet égard, la Cour de cassation a jugé, dans un arrêt du 28 janvier 2020, que « *l'article L. 216-13 du code de l'environnement ne subordonne pas à la caractérisation d'une faute de la personne concernée de nature à engager sa responsabilité pénale le prononcé par le juge des libertés et de la détention, lors d'une enquête pénale, de mesures conservatoires destinées à mettre un terme à une pollution ou à en limiter les effets dans un but de préservation de l'environnement et de sécurité sanitaire* »¹⁷.

Comme a pu le souligner Mme Éveline Monteiro à propos de cet arrêt, « *le recours à cette procédure peut parfaitement être dirigé contre un individu n'ayant commis aucune faute. S'affranchissant de la localisation du texte dans le code de l'environnement, [la Cour de cassation] procède ainsi à une interprétation à la fois stricte et téléologique des dispositions de l'article L. 216-13 du code de l'environnement en estimant que les mesures conservatoires ont une finalité préventive et non pas répressive* »¹⁸.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Initialement, c'était l'exploitant de l'ouvrage ou de l'installation en cause qui pouvait se voir ordonner toute mesure utile, et qui était, à ce titre, auditionné par le juge. Depuis l'ordonnance du 11 janvier 2012 précitée, le champ des personnes pouvant faire l'objet d'une telle décision a été élargi de manière à permettre au juge de déterminer la personne la plus à même de faire cesser le dommage et garantir ainsi l'efficacité du référé.

¹⁷ Cass. crim., 28 janvier 2020, précité.

¹⁸ Éveline Monteiro, « Pollution des eaux : le référé pénal environnemental de l'article L. 216-13 du code de l'environnement », *Revue de science criminelle*, 2020, p. 336. Voir également Benoît Denis et Valérie Saintaman, « La préservation de l'environnement opérée par le juge des libertés et de la détention au moyen de l'article L. 216-13 du code de l'environnement », *Revue Énergie - Environnement- Infrastructures*, mai 2020.

Dans le même sens, Mme Alice Roques relève, dans un commentaire de ce même arrêt, que « *Cette lecture s'accorde avec la nature des mesures conservatoires qui ont vocation, non à sanctionner une faute, mais à préserver l'environnement et assurer la sécurité sanitaire et qui de plus sont prononcées au stade de l'enquête, donc potentiellement avant que la lumière sur les éventuelles responsabilités soit faite* »¹⁹.

Si le juge doit nécessairement examiner les faits qui justifient sa saisine et les relier à la personne entendue pour s'assurer qu'elle dispose bien du pouvoir de prendre toute mesure propre à les faire cesser, ce qui peut le conduire, dans le cas où ces faits revêtent une qualification pénale, à caractériser notamment la matérialité de l'infraction commise, il n'a donc pas à rechercher si les éléments constitutifs d'une telle infraction sont réunis pour permettre l'engagement de sa responsabilité pénale. Par ailleurs, il ne dispose d'aucun pouvoir propre d'enquête au titre du référé environnemental²⁰.

* La décision du juge est exécutoire par provision et prend fin sur sa décision ou lorsque la décision au fond est devenue définitive.

En application du cinquième alinéa de l'article L. 216-13 du code de l'environnement, la personne à laquelle le juge a ordonné des mesures pour mettre un terme à la pollution en cause ou le procureur de la République peuvent toutefois faire appel de cette décision dans les dix jours suivant sa notification ou sa signification.

Par ailleurs, selon le sixième alinéa de ce même article, lorsque la décision est prise par le juge d'instruction ou le tribunal correctionnel, le président de la chambre de l'instruction ou le premier président de la cour d'appel, saisi dans les vingt-quatre heures suivant la notification de la décision, peut la suspendre jusqu'à ce qu'il soit statué sur l'appel, sans que ce délai puisse excéder vingt jours.

* Au regard des spécificités de cette procédure et des autres recours ouverts aux justiciables en matière d'atteinte à l'environnement²¹, l'intérêt de la conserver a été débattu à plusieurs reprises au Parlement, notamment lors des travaux

¹⁹ Alice Roques, « *Pollution : le prononcé des mesures conservatoires n'est pas subordonné à la caractérisation d'une faute pénale* », *Dalloz actualité*, 16 mars 2020.

²⁰ Il intervient dans le cadre de ce référé comme juge de l'évidence (TJ Lyon, JLD, 16 novembre 2023, n° 22-152-000076).

²¹ Parmi les procédures permettant de mettre un terme à la méconnaissance de prescriptions en matière environnementale, le cas échéant, en urgence, peuvent être mentionnés les référés devant le juge administratif (articles L. 521-1, l'article L. 521-2 et L. 521-3 du code de justice administrative), devant le juge civil (articles 834 et suivants du code de procédure civile) ainsi que le recours en réparation du préjudice écologique prévu par l'article 1248 du code civil. Par ailleurs, le tribunal correctionnel peut également prononcer certaines peines complémentaires prévues par l'article L. 173-5 du code de l'environnement en vue notamment de réparer des dommages causés à l'environnement.

préparatoires de la loi du 22 août 2021 précitée. Après avoir rappelé que le référé environnemental n'avait été que très peu utilisé jusqu'alors, le rapporteur de la commission du développement durable du Sénat, M. Philippe Tabarot, soulignait qu'« *À l'évidence, ce dispositif n'a pas trouvé sa place. Les acteurs de la protection de l'environnement ont privilégié la voie du référé devant le juge civil, prévu à l'article 835 du code de procédure civile, qui permet de prescrire les mesures qui s'imposent pour faire cesser un trouble manifestement illicite, ou celle du référé administratif lorsqu'il s'agit de contester une décision prise par l'administration* ».

A contrario, d'autres travaux ont pu souligner l'intérêt d'une telle procédure pour prévenir efficacement les atteintes à l'environnement, tout en soulignant la nécessité de l'amender pour mieux en garantir l'efficacité²².

B. – Origine de la QPC et question posée

Par un arrêté préfectoral du 28 juin 2021, le syndicat d'aménagement requérant avait été autorisé à réaliser des travaux de restauration du bassin de l'Indre médian.

À la suite d'un contrôle de la direction départementale des territoires le 11 septembre 2023, un procès-verbal d'infraction avait été dressé. Le parquet de Tours avait ouvert une enquête préliminaire.

Parallèlement, le 26 septembre 2023, le procureur de la République de Tours avait saisi le JLD sur le fondement de l'article L. 216-13 du code de l'environnement afin que soient ordonnées la suspension des opérations, ainsi que toutes mesures utiles pour réparer les dommages causés par ces dernières.

Le 27 octobre 2023, le JLD avait entendu le président du syndicat d'aménagement requérant. Puis, par une ordonnance du 3 novembre 2023, il avait ordonné la suspension des opérations du chantier et le retrait des matériaux inappropriés. Il avait également prescrit un contrôle périodique de l'exécution de ces mesures et avait fixé le délai d'exécution au 15 janvier 2024, sous peine d'astreinte.

Le syndicat d'aménagement requérant avait interjeté appel de cette décision, au motif notamment que son président n'avait pas été informé, lors de son audition, de son droit de se taire ni de son droit d'être assisté de son avocat.

²² Voir notamment la mission « flash » sur le référé spécial environnemental présentée devant la commission des lois de l'Assemblée nationale par Mmes Naïma Moutchou et Cécile Untermaier, le 10 mars 2021 et le rapport « *Le traitement pénal du contentieux de l'environnement* » du groupe de travail relatif au droit pénal de l'environnement présidé par M. François Molins, procureur général près la Cour de cassation, du 21 mars 2023.

Par un arrêt du 1^{er} février 2024, la chambre de l'instruction de la cour d'appel d'Orléans avait toutefois partiellement confirmé l'ordonnance du JLD.

Le syndicat d'aménagement requérant avait alors formé un pourvoi en cassation, à l'occasion duquel il avait soulevé une QPC contre l'article L. 216-13 du code de l'environnement.

Dans son arrêt précité du 3 septembre 2024, la chambre criminelle de la Cour de cassation avait d'abord relevé que, *« même si le juge des libertés et de la détention, saisi sur le fondement des dispositions critiquées, ne peut ordonner que des mesures conservatoires et si la Cour de cassation a jugé que cette procédure peut s'exercer même en l'absence d'une faute de nature à engager la responsabilité pénale de la personne concernée (Crim., 28 janvier 2020, pourvoi n° 19-80.091, publié au Bulletin), cette dernière peut être amenée, lors de son audition prévue par ces mêmes dispositions, en réponse aux questions qui lui sont posées, à formuler des observations sur des faits pouvant lui être ensuite reprochés »*.

La Cour en avait déduit qu'*« Il n'est pas exclu que les déclarations ainsi recueillies comportent des éléments à charge, susceptibles d'être ultérieurement portés à la connaissance d'une juridiction de jugement »* et que *« Dès lors, en l'absence d'une notification préalable, à la personne concernée, de son droit de se taire, il pourrait être porté atteinte à son droit de ne pas s'accuser »*.

La Cour de cassation avait donc renvoyé la QPC posée au Conseil constitutionnel.

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

* Le syndicat requérant reprochait à ces dispositions de ne pas prévoir que la personne concernée par les mesures ordonnées par le juge des libertés et de la détention est informée de son droit de se taire lors de son audition, alors même que celle-ci porte sur des faits pour lesquels elle pourrait être mise en cause pénalement et que ses déclarations pourraient être portées à la connaissance de la juridiction de jugement. Il en résultait, selon lui, une méconnaissance des exigences de l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

* Au regard de ce grief, le Conseil constitutionnel a jugé que la QPC portait uniquement sur les mots *« après audition de la personne intéressée »* figurant au troisième alinéa de l'article L. 216-13 du code de l'environnement (paragr. 3)

* Dans cette affaire, le Conseil constitutionnel avait été saisi d'une demande d'intervention présentée par l'association France nature environnement au soutien de la QPC renvoyée.

Si elle reprenait le grief développé par le requérant, elle développait également des griefs qui ne portaient pas sur les dispositions retenues dans le champ de la QPC. Le Conseil a ainsi rappelé, pour écarter ces autres griefs, que « *La partie intervenante est fondée à intervenir dans la procédure de la présente question prioritaire de constitutionnalité dans la seule mesure où son intervention porte sur les dispositions contestées* » (paragr. 4).

A. – La jurisprudence constitutionnelle relative au droit de ne pas s'accuser et au droit de se taire

Dans sa décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004, le Conseil constitutionnel a reconnu une valeur constitutionnelle au principe selon lequel « *nul n'est tenu de s'accuser* », qu'il a rattaché à l'article 9 de la Déclaration de 1789 relatif à la présomption d'innocence. Il en a aussitôt précisé la portée en relevant que ce principe « *n'interdit [pas] à une personne de reconnaître librement sa culpabilité* »²³. Le commentaire de cette décision précise qu'aucune exigence constitutionnelle « *ne fait obstacle à ce qu'une personne reconnaisse sa culpabilité si elle le fait volontairement, consciemment et librement, c'est-à-dire en dehors de tout "chantage", de tout "marchandage", de tout malentendu et de toute contrainte* ».

Le Conseil a par ailleurs jugé à plusieurs reprises que le droit de ne pas s'accuser doit être respecté « *à l'égard des mineurs comme des majeurs* »²⁴.

* Dans sa décision n° 2016-594 QPC du 4 novembre 2016, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de préciser ce que recouvrait positivement le droit de ne pas s'accuser en reconnaissant, pour la première fois, qu'il en découle un « *droit de se taire* » en faveur de la personne mise en cause dans le cadre d'une garde à vue²⁵.

²³ Décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004, *Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*, cons. 110. Sur la valeur constitutionnelle du principe, voir également la décision n° 2010-25 QPC du 16 septembre 2010, *M. Jean-Victor C. (Fichier empreintes génétiques)*, cons. 17.

²⁴ Décisions n° 2002-461 DC du 29 août 2002, *Loi d'orientation et de programmation pour la justice*, cons. 27, et n° 2007-553 DC du 3 mars 2007, *Loi relative à la prévention de la délinquance*, cons. 10.

²⁵ Décision n° 2016-594 QPC du 4 novembre 2016, *Mme Sylvie T. (Absence de nullité en cas d'audition réalisée sous serment au cours d'une garde à vue)*, paragr. 5. Jusqu'à cette décision, le droit de se taire n'avait été abordé par le Conseil constitutionnel que sous l'angle de sa notification, selon qu'elle était prévue ou non, dans le cadre particulier de la garde à vue. Le Conseil l'avait alors reconnu comme une garantie participant aux droits de la défense. Sur ce point, voir les décisions n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010, *M. Daniel W. et autres (Garde à vue)*, cons. 28, et n° 2014-428 QPC du 21 novembre 2014, *M. Nadav B. (Report de l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue en matière de délinquance ou de criminalité organisées)*, cons. 13.

Il était alors saisi de dispositions qui prévoyaient que ne pouvait constituer une cause de nullité de procédure le fait que la personne gardée à vue ait été entendue après avoir prêté serment. Il a d'abord relevé qu'en l'état du droit alors applicable lors d'une commission rogatoire, il était possible d'imposer à une personne, placée en garde à vue et qui s'était vue notifier le droit de se taire, d'être auditionnée et de prêter le serment prévu pour les témoins de dire toute la vérité. Il a jugé que « *Faire ainsi prêter serment à une personne entendue en garde à vue de "dire toute la vérité, rien que la vérité" peut être de nature à lui laisser croire qu'elle ne dispose pas du droit de se taire ou de nature à contredire l'information qu'elle a reçue concernant ce droit. Dès lors, en faisant obstacle, en toute circonstance, à la nullité d'une audition réalisée sous serment lors d'une garde à vue dans le cadre d'une commission rogatoire, les dispositions contestées portent atteinte au droit de se taire de la personne soupçonnée* »²⁶.

* Puis, dans sa décision n° 2020-886 QPC du 4 mars 2021, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur les circonstances dans lesquelles, en dehors du cadre particulier de la garde à vue, une personne mise en cause dans une affaire pénale doit être informée de son droit de se taire.

Il s'agissait en l'occurrence des dispositions organisant la comparution préalable du prévenu majeur devant le juge des libertés et de la détention, en vue de son placement en détention provisoire dans l'attente de son jugement en comparution immédiate. Le Conseil a jugé que les dispositions contestées méconnaissaient le droit de se taire, faute de prévoir que le prévenu traduit devant ce magistrat doit être informé de ce droit. Pour conclure à la censure de ces dispositions, le Conseil a tenu compte, à la fois, de l'office du juge des libertés et de la détention (JLD) dans le cadre de cette comparution et des conditions dans lesquelles les déclarations du prévenu peuvent être recueillies et utilisées, le cas échéant contre lui, dans la suite de la procédure.

En premier lieu, le Conseil a considéré que « *l'office confié au juge des libertés et de la détention par l'article 396 du [code de procédure pénale] peut le conduire à porter une appréciation des faits retenus à titre de charges par le procureur de la République dans sa saisine* »²⁷. En second lieu, il a relevé que, lorsqu'il présente ses observations, « *le prévenu peut être amené à reconnaître les faits qui lui sont reprochés. En outre, le fait même que le juge des libertés et de la détention invite le prévenu à présenter ses observations peut être de nature à lui laisser croire qu'il ne dispose pas du droit de se taire. Or, si la décision du juge des libertés et de la détention est sans incidence sur l'étendue de la saisine du tribunal*

²⁶ Décision n° 2016-594 QPC précitée, paragr. 8.

²⁷ Décision n° 2020-886 QPC du 4 mars 2021, *M. Oussama C. (Information du prévenu du droit qu'il a de se taire devant le juge des libertés et de la détention en cas de comparution immédiate)*, paragr. 7.

correctionnel, en particulier quant à la qualification des faits retenus, les observations du prévenu sont susceptibles d'être portées à la connaissance de ce tribunal lorsqu'elles sont consignées dans l'ordonnance du juge des libertés et de la détention ou le procès-verbal de comparution »²⁸.

Le Conseil a, par la suite, été saisi à plusieurs reprises de dispositions relatives à la procédure pénale, qui étaient contestées en raison de l'absence de notification à la personne mise en cause de son droit de se taire, et a confirmé cette ligne jurisprudentielle²⁹.

Il a notamment été saisi de dispositions en application desquelles la personne mise en cause pouvait, à la demande du juge ou du procureur de la République, être entendue par certains tiers à la demande d'un magistrat sans que la finalité de cette audition ne les amène à porter une appréciation sur les charges retenues contre elle.

– Dans sa décision n° 2021-894 QPC du 9 avril 2021, le Conseil était ainsi saisi de dispositions relatives à l'établissement du recueil de renseignements socio-éducatifs (RRSE) par le service de la protection judiciaire de la jeunesse avant toute réquisition ou décision de placement en détention provisoire ou de prolongation de la détention provisoire du mineur.

Dans cette affaire, le Premier ministre insistait sur le fait que le RRSE ne constitue pas un recueil probatoire de renseignements tendu vers la manifestation de la vérité judiciaire, mais un recueil d'informations uniquement destiné à permettre à la protection judiciaire de la jeunesse de formuler une proposition éducative

²⁸ *Ibidem*, paragr. 8.

²⁹ Voir les décisions n° 2021-895/901/902/903 QPC du 9 avril 2021, *M. Francis S. et autres (Information de la personne mise en examen du droit qu'elle a de se taire devant la chambre de l'instruction)*, n° 2021-920 QPC du 18 juin 2021, *M. Al Hassane S. (Information du prévenu ou de l'accusé du droit qu'il a de se taire devant les juridictions saisies d'une demande de mainlevée du contrôle judiciaire ou de mise en liberté)*, n° 2021-934 QPC du 30 septembre 2021, *M. Djibril D. (Information du prévenu du droit qu'il a de se taire devant le juge des libertés et de la détention appelé à statuer sur des mesures de contrôle judiciaire ou d'assignation à résidence dans le cadre de la procédure de convocation par procès-verbal)*, n° 2021-935 QPC du 30 septembre 2021, *M. Rabah D. (Information de la personne mise en examen du droit qu'elle a de se taire devant le juge des libertés et de la détention appelé à statuer sur une mesure de détention provisoire dans le cadre d'une procédure d'instruction)*, et, récemment, dans le cadre d'une procédure écrite, n° 2024-1089 QPC du 17 mai 2024, *M. Christophe M. (Information de la personne mise en cause du droit qu'elle a de se taire lorsqu'elle présente des observations ou des réponses écrites au juge d'instruction saisi d'un délit de diffamation ou d'injure)*. Par ailleurs, le Conseil a récemment admis que les exigences de l'article 9 de la Déclaration de 1789 attachées au droit de se taire ne se limitent pas à la seule procédure pénale, mais s'étendent également à la matière disciplinaire (voir les décisions n° 2023-1074 QPC du 8 décembre 2023, *M. Renaud N. [Information du notaire poursuivi du droit qu'il a de se taire dans le cadre d'une procédure disciplinaire]*, n° 2024-1097 QPC du 26 juin 2024, *M. Hervé A. [Information du magistrat mis en cause du droit qu'il a de se taire dans le cadre d'une procédure disciplinaire]*, n° 2024-1105 QPC du 4 octobre 2024, *M. Yannick L. [Information du fonctionnaire du droit qu'il a de se taire dans le cadre d'une procédure disciplinaire]*, et n° 2024-1108 QPC du 18 octobre 2024, *M. Philippe V. [Information du membre d'une chambre régionale des comptes poursuivi sur le droit qu'il a de se taire dans le cadre d'une procédure disciplinaire]*).

auprès du magistrat qui a demandé ce rapport. Le Conseil n'a toutefois pas suivi cette analyse au motif que « *l'agent compétent du service de la protection judiciaire de la jeunesse chargé de la réalisation de ce rapport a la faculté d'interroger le mineur sur les faits qui lui sont reprochés* » et que ce dernier pouvait ainsi être amené à reconnaître sa culpabilité. En outre, ses déclarations étaient susceptibles d'être portées à la connaissance de la juridiction de jugement à la suite de leur consignation dans ce rapport³⁰. Il a donc jugé que ces dispositions méconnaissaient le droit de se taire.

Le commentaire de cette décision relève que « *Le raisonnement suivi ici est identique à celui appliqué dans la décision n° 2020-886 du 4 mars 2021. Le cas de figure examiné dans la décision commentée s'en démarque, certes, sur certains points. Ainsi, l'agent de la PJJ dispose d'une faculté d'interroger le mineur, là où, en cas de comparution préalable à une comparution immédiate, le JLD ne se voyait reconnaître que celle d'inviter le prévenu à présenter des observations. Dans une autre mesure, il n'est pas expressément requis de cet agent qu'il porte une appréciation sur les charges retenues contre le mineur. Toutefois, comme dans la décision précitée, le Conseil a insisté sur le fait que les déclarations du mineur consignées dans le rapport de la PJJ étaient ensuite portées à la connaissance de la juridiction de jugement. Cela impliquait donc qu'il pouvait être amené à s'accuser sans avoir eu conscience de la portée de ses propos lors de l'entretien avec l'agent de la PJJ* ».

– Dans sa décision n° 2021-975 QPC du 25 février 2022, le Conseil a également censuré les dispositions ne prévoyant pas que la personne mise en cause dans le cadre d'une enquête préliminaire soit informée de son droit de se taire lorsqu'elle est examinée par une personne qualifiée requise par le procureur de la République (en particulier pour un examen psychologique). Le Conseil a relevé que « *Au cours de cet examen, la personne requise a la faculté d'interroger la personne mise en cause sur les faits qui lui sont reprochés. Cette dernière peut ainsi être amenée, en réponse aux questions qui lui sont posées, à reconnaître sa culpabilité* » et que « *le rapport établi à l'issue de cet examen, dans lequel sont consignées les déclarations de la personne mise en cause, est susceptible d'être porté à la connaissance de la juridiction de jugement* »³¹.

* Il résulte de sa jurisprudence désormais bien établie que, pour contrôler le respect du droit de se taire dans les affaires où il est saisi de dispositions ne prévoyant pas que la personne mise en cause est informée de ce droit à l'occasion

³⁰ Décision n° 2021-894 QPC du 9 avril 2021, *M. Mohamed H (Information du mineur du droit qu'il a de se taire lorsqu'il est entendu par le service de la protection judiciaire de la jeunesse)*, paragr. 7.

³¹ Décision n° 2021-975 QPC du 25 février 2022, *M. Roger C. (Information de la personne mise en cause du droit qu'elle a de se taire lors d'un examen réalisé par une personne requise par le procureur de la République - Information du tuteur ou du curateur de la possibilité de désigner un avocat pour assister un majeur protégé entendu librement)*, paragr. 8 à 12.

d'une audition ou d'un interrogatoire, le Conseil constitutionnel applique une grille d'analyse qui repose sur trois aspects :

– en premier lieu, il s'intéresse au cadre dans lequel la personne mise en cause est entendue, en s'assurant du rôle de l'autorité compétente pour interroger cette dernière ou recueillir ses observations et en vérifiant que cette autorité est susceptible de la conduire à évoquer les faits qui lui sont reprochés : le Conseil tient compte, selon les cas, de l'office du juge dans la procédure, qui peut le conduire à porter une appréciation sur les faits retenus à titre de charge contre la personne poursuivie, ou de la mission incombant à l'autorité chargée d'effectuer une mesure d'instruction ;

– en deuxième lieu, le Conseil s'attache aux conditions dans lesquelles la personne mise en cause est entendue : à cet égard, le Conseil vérifie que la personne peut être amenée à s'exprimer et, compte tenu de l'objet de l'audition ou de l'interrogatoire, à s'auto-incriminer. Lorsque l'audition ou la comparution de l'intéressé s'impose à lui, le Conseil a par ailleurs ajouté, dans certaines affaires, que les conditions de cette audition ou comparution peuvent être de nature à lui laisser croire qu'il ne dispose pas du droit de se taire ;

– en dernier lieu, le Conseil tient compte de ce que les observations de l'intéressé, ses déclarations ou les réponses apportées aux questions de l'autorité compétente sont susceptibles d'être portées, *in fine*, à la connaissance de la juridiction de jugement.

B. – L'application à l'espèce

* La décision commentée s'inscrit dans le prolongement des précédentes décisions précitées que le Conseil constitutionnel a rendues sur le fondement du droit de se taire, au sujet notamment de dispositions législatives portant sur la procédure pénale.

Les dispositions qu'il lui revenait d'examiner posaient toutefois une question inédite. En effet, jusqu'à présent, le Conseil s'était toujours prononcé sur des procédures dans le cadre desquelles la personne amenée à présenter ses observations était mise en cause (que ce soit en qualité de suspect au cours d'une enquête de police, de mis en examen durant l'instruction ou de prévenu ou d'accusé au stade du jugement) et, de ce fait, susceptible d'être interrogée sur les faits qui lui étaient reprochés. Or, en l'espèce, la procédure prévue par les dispositions contestées organise l'audition d'une personne qui n'était pas nécessairement mise en cause.

* Après avoir cité les termes de l'article 9 de la Déclaration de 1789 et son paragraphe de principe sur le droit de se taire (paragr. 5), le Conseil s'est d'abord attaché à présenter le référé environnemental.

Il a ainsi rappelé qu'« *en cas de non-respect de certaines prescriptions environnementales, le juge des libertés et de la détention peut, à la requête du procureur de la République, ordonner aux personnes physiques et morales concernées toute mesure utile, y compris la suspension ou l'interdiction des opérations menées en infraction à la loi pénale* » (paragr. 6).

Puis, il a relevé que les dispositions contestées prévoient que la décision du JLD est prise « *après audition de la personne intéressée* » (paragr. 7).

Précisant la portée de cette procédure, le Conseil a ensuite constaté qu'il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour de cassation, et notamment de son arrêt du 28 janvier 2020 mentionné dans l'arrêt de renvoi de la présente QPC, que, d'une part, « *les mesures que [le JLD] peut ordonner ont pour seul objet de mettre un terme ou de limiter, à titre conservatoire, les effets d'une pollution dans un but de préservation de l'environnement et de sécurité sanitaire* » et que, d'autre part, « *le prononcé de telles mesures n'est pas subordonné à la caractérisation d'une faute de la personne concernée de nature à engager sa responsabilité pénale* » (paragr. 8).

En effet, le « référé pénal environnemental » ne constitue pas, malgré sa dénomination, un acte de procédure pénale et ne poursuit pas une finalité répressive, mais vise uniquement à permettre au juge de constater, en urgence, la méconnaissance d'une prescription légale en matière environnementale afin qu'il puisse ordonner le cas échéant les mesures utiles pour y mettre fin. Dans ce cadre, l'office du JLD ne consiste pas à établir la responsabilité pénale de la personne entendue, ni même à rechercher s'il existe des raisons plausibles de soupçonner qu'elle aurait commis une infraction.

Observant que « *Les dispositions contestées [n'ont] pas pour objet de prévoir l'audition par le juge d'une personne mise en cause pour les faits sur lesquels elle est entendue* », le Conseil a donc jugé qu'elles n'impliquent pas que cette personne se voie notifier son droit de se taire. Eu égard aux motifs de l'arrêt de renvoi de la QPC dans lequel la Cour de cassation avait souligné que la personne pouvait être amenée à formuler des observations sur des faits pouvant lui être ensuite reprochés, le Conseil a par ailleurs ajouté que « *la seule circonstance que cette personne soit entendue sur des faits qui seraient susceptibles de lui être ultérieurement reprochés ne saurait être contestée sur le fondement des exigences de l'article 9 de la Déclaration de 1789* » (paragr. 9).

Cette décision contribue ainsi à tracer la ligne de partage, dans la jurisprudence du Conseil, entre les situations justifiant la notification du droit de se taire et celles qui ne l'imposent pas, en excluant qu'une telle information puisse être réclamée par toute personne susceptible d'être mise en cause postérieurement à une audition devant un juge ou une autorité qui n'aurait pas été chargé de l'entendre sur des faits qui lui sont effectivement reprochés.

* Si la critique formulée à ce titre par le requérant à l'encontre des dispositions contestées ne pouvait dès lors qu'être écartée, le Conseil constitutionnel a cependant constaté que, dans certains cas, les dispositions contestées pourraient également trouver à s'appliquer à des personnes entendues par le JLD alors qu'elles sont déjà mises en cause dans une procédure pénale pour les faits qui donnent lieu à leur audition. Le Conseil a donc formulé une réserve d'interprétation imposant le respect de l'information relative au droit de se taire dans une telle situation, en énonçant que « *ces dispositions ne sauraient, sans méconnaître [les exigences de l'article 9 de la Déclaration de 1789], permettre au juge des libertés et de la détention d'entendre la personne concernée sans qu'elle soit informée de son droit de se taire lorsqu'il apparaît qu'elle est déjà suspectée ou poursuivie pénalement pour les faits sur lesquels elle est entendue, dès lors que ses déclarations sont susceptibles d'être portées à la connaissance de la juridiction de jugement* » (paragr. 10).

Cette réserve est formulée dans des termes qui visent à circonscrire la notification du droit de se taire aux cas dans lesquels le JLD pourra constater, au regard des éléments dont il dispose au moment de l'audition de la personne au titre du référé pénal environnemental, que cette dernière est effectivement mise en cause dans le cadre d'une procédure pénale en cours portant sur les faits sur lesquels elle est entendue, de sorte que ses déclarations pourraient être portées à la connaissance de la juridiction de jugement.

Sous cette réserve, le Conseil constitutionnel a ensuite écarté le grief tiré de la méconnaissance des exigences de l'article 9 de la Déclaration de 1789 (paragr. 11).

Les dispositions contestées ne méconnaissant aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, il les a, sous cette même réserve, déclarées conformes à la Constitution (paragr. 12).