

Décision n° 2023-1044 QPC
du 13 avril 2023

(M. Dominique B.)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 17 février 2023 par la Cour de cassation (chambre criminelle, arrêt n° 328 du 14 février 2023), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour M. Dominique B. par la SARL Boré, Salve de Bruneton et Mégret, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2023-1044 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles L. 171-1, L. 171-3 et L. 172-5 du code de l'environnement, dans leur rédaction issue de l'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement, de l'article L. 172-11 du même code, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, et de son article L. 172-12, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 11 janvier 2012 précitée.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le code de l'environnement ;
- le code de procédure pénale ;
- l'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement, ratifiée par l'article 17 de la loi n° 2013-619 du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable ;

– la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ;

– le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

– les observations présentées pour M. Sébastien C. et l’Office français de la biodiversité, parties au litige à l’occasion duquel la question prioritaire de constitutionnalité a été posée, par la SCP Marlange – de La Burgade, avocat au Conseil d’État et à la Cour de cassation, enregistrées le 7 mars 2023 ;

– les observations présentées pour le requérant par la SARL Boré, Salve de Bruneton et Mégret, enregistrées le 8 mars 2023 ;

– les observations présentées par la Première ministre, enregistrées le même jour ;

– les observations en intervention présentées par l’association France nature environnement, enregistrées le même jour ;

– les secondes observations en intervention présentées par l’association France nature environnement, enregistrées le 23 mars 2023 ;

– les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Géraud Mégret, avocat au Conseil d’État et à la Cour de cassation, pour le requérant, Me Denis de La Burgade, avocat au Conseil d’État et à la Cour de cassation, pour les parties au litige à l’occasion duquel la question prioritaire de constitutionnalité a été posée, Me Alexandre Faro, avocat au barreau de Paris, pour la partie intervenante, et M. Benoît Camguilhem, désigné par la Première ministre, à l’audience publique du 4 avril 2023 ;

Au vu de la note en délibéré présentée par la Première ministre, enregistrée le 6 avril 2023 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S’EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. L'article L. 171-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 11 janvier 2012 mentionnée ci-dessus, prévoit :

« I. – Les fonctionnaires et agents chargés des contrôles prévus à l'article L. 170-1 ont accès :

« 1° Aux espaces clos et aux locaux accueillant des installations, des ouvrages, des travaux, des aménagements, des opérations, des objets, des dispositifs et des activités soumis aux dispositions du présent code, à l'exclusion des domiciles ou de la partie des locaux à usage d'habitation. Ils peuvent pénétrer dans ces lieux entre 8 heures et 20 heures et, en dehors de ces heures, lorsqu'ils sont ouverts au public ou lorsque sont en cours des opérations de production, de fabrication, de transformation, d'utilisation, de conditionnement, de stockage, de dépôt, de transport ou de commercialisation mentionnées par le présent code ;

« 2° Aux autres lieux, à tout moment, où s'exercent ou sont susceptibles de s'exercer des activités soumises aux dispositions du présent code ;

« 3° Aux véhicules, navires, bateaux, embarcations et aéronefs utilisés à titre professionnel pour la détention, le transport, la conservation ou la commercialisation des animaux, des végétaux ou de tout autre produit susceptible de constituer un manquement aux prescriptions du présent code.

« II. – Les fonctionnaires et agents chargés des contrôles ne peuvent avoir accès aux domiciles et à la partie des locaux à usage d'habitation qu'en présence de l'occupant et avec son assentiment ».

2. L'article L. 171-3 du même code, dans la même rédaction, prévoit :

« Les fonctionnaires et agents chargés des contrôles peuvent se faire communiquer et prendre copie des documents qui sont relatifs à l'objet du contrôle, quel que soit leur support et en quelques mains qu'ils se trouvent, et qui sont nécessaires à l'accomplissement de leur mission. Ils ne peuvent emporter les documents originaux qu'après en avoir établi la liste qui est contresignée par leur détenteur. Les documents originaux sont restitués dans le délai d'un mois après le contrôle. Lorsque les documents sont sous une forme informatisée, les fonctionnaires et agents ont accès aux logiciels et à ces données. Ils peuvent demander la transcription de ces données par tout traitement approprié dans des documents directement utilisables pour les besoins du contrôle ».

3. L'article L. 172-5 du même code, dans la même rédaction, prévoit :

« Les fonctionnaires et agents mentionnés à l'article L. 172-4 recherchent et constatent les infractions prévues par le présent code en quelque lieu qu'elles soient commises.

« Toutefois, ils sont tenus d'informer le procureur de la République, qui peut s'y opposer, avant d'accéder :

« 1° Aux établissements, locaux professionnels et installations dans lesquels sont réalisées des activités de production, de fabrication, de transformation, d'utilisation, de conditionnement, de stockage, de dépôt, de transport ou de commercialisation. Ils ne peuvent pénétrer dans ces lieux avant 6 heures et après 21 heures. En dehors de ces heures, ils y accèdent lorsque les locaux sont ouverts au public ou lorsqu'une des activités prévues ci-dessus est en cours ;

« 2° Aux véhicules, navires, bateaux, embarcations et aéronefs professionnels utilisés pour la détention, le transport, la conservation ou la commercialisation des animaux, des végétaux ou de tout autre produit susceptible d'être l'objet d'une infraction prévue par le présent code.

« Les domiciles et les locaux comportant des parties à usage d'habitation ne peuvent être visités qu'entre 6 heures et 21 heures, avec l'assentiment de l'occupant ou, à défaut, en présence d'un officier de police judiciaire agissant conformément aux dispositions du code de procédure pénale relatives aux visites domiciliaires, perquisitions et saisies des pièces à conviction. Cet assentiment doit faire l'objet d'une déclaration écrite de la main de l'intéressé ou, si celui-ci ne sait écrire, il en est fait mention au procès-verbal, ainsi que de son assentiment ».

4. L'article L. 172-11 du même code, dans sa rédaction résultant de la loi du 8 août 2016 mentionnée ci-dessus, prévoit :

« Les fonctionnaires et agents mentionnés à l'article L. 172-4 peuvent demander la communication, prendre copie ou procéder à la saisie des documents de toute nature qui sont relatifs à l'objet du contrôle, quel que soit leur support et en quelques mains qu'ils se trouvent, et qui sont nécessaires à l'accomplissement de leur mission sans que puisse leur être opposée, sans motif légitime, l'obligation de secret professionnel. Lorsque les documents sont sous une forme informatisée, ils ont accès aux logiciels et aux données ; ils peuvent en demander la transcription, sur place et immédiatement, par tout traitement approprié dans des documents directement utilisables pour les besoins du contrôle.

« Ils peuvent également consulter tout document nécessaire à l'accomplissement de leur mission auprès des administrations publiques, des établissements et organismes placés sous le contrôle de l'État et des collectivités territoriales ».

5. L'article L. 172-12 du même code, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 11 janvier 2012, prévoit :

« Les fonctionnaires et agents chargés des contrôles peuvent se faire communiquer et prendre copie des documents qui sont relatifs à l'objet du contrôle, quel que soit leur support et en quelques mains qu'ils se trouvent, et qui sont nécessaires à l'accomplissement de leur mission. Ils ne peuvent emporter les documents originaux qu'après en avoir établi la liste qui est contresignée par leur détenteur. Les documents originaux sont restitués dans le délai d'un mois après le contrôle. Lorsque les documents sont sous une forme informatisée, les fonctionnaires et agents ont accès aux logiciels et à ces données. Ils peuvent demander la transcription de ces données par tout traitement approprié dans des documents directement utilisables pour les besoins du contrôle.

« Les frais de transport, d'entretien et de garde des objets saisis sont supportés par l'auteur de l'infraction.

« Les animaux ou les végétaux saisis peuvent être remis dans le milieu où ils ont été prélevés ou dans un milieu compatible avec leurs exigences biologiques ».

6. Le requérant reproche à ces dispositions de méconnaître le droit au respect de la vie privée et le droit à un recours juridictionnel effectif.

7. D'une part, il soutient que les dispositions relatives aux contrôles administratifs n'entourent d'aucune garantie les droits de visite et de communication reconnus aux agents chargés de la protection de l'environnement. Il considère en particulier que la seule possibilité d'exercer un recours de droit commun postérieurement à la mise en œuvre de ces prérogatives ne constituerait pas une garantie suffisante.

8. D'autre part, il fait valoir que les dispositions relatives aux contrôles aux fins de recherche et de constatation des infractions au code de l'environnement n'entoureraient pas de garanties suffisantes les droits de visite et de communication qu'elles prévoient, au motif notamment que leur exercice ne serait subordonné ni à l'existence de présomptions ou d'indices rendant vraisemblable la commission d'une infraction ni à l'autorisation du juge. En outre, il dénonce l'absence de toute garantie encadrant le droit de saisie prévu par ces dispositions.

9. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur le 2° du paragraphe I de l'article L. 171-1 du code de l'environnement, la première phrase de l'article L. 171-3 du même code, son article L. 172-5, la première phrase de son article L. 172-11 et les quatre premiers alinéas de son article L. 172-12.

– Sur les dispositions relatives aux contrôles administratifs :

10. Selon l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression* ». La liberté proclamée par cet article implique le droit au respect de la vie privée.

11. Il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre l'objectif à valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et le droit au respect de la vie privée.

. En ce qui concerne les dispositions contestées de l'article L. 171-1 du code de l'environnement :

12. L'article L. 171-1 du code de l'environnement reconnaît un droit de visite aux fonctionnaires et agents chargés des contrôles administratifs prévus par le code de l'environnement. Dans ce cadre, ceux-ci peuvent notamment accéder, sous certaines conditions, à des espaces clos et des locaux accueillant des installations, ouvrages, travaux, opérations, objets, dispositifs et activités régis par ce code, ainsi qu'aux domiciles et à la partie des locaux à usage d'habitation.

13. Les dispositions contestées de cet article prévoient qu'ils ont également accès, à tout moment, aux autres lieux où s'exercent ou sont susceptibles de s'exercer des activités régies par ce code. Elles n'autorisent ainsi les agents à procéder à ces contrôles administratifs que dans les lieux libres d'accès, tels que les espaces naturels ou terrains agricoles.

14. Dès lors, eu égard à la nature de ces lieux, les dispositions contestées ne portent pas atteinte au droit au respect de la vie privée.

15. Par conséquent, les dispositions contestées de l'article L. 171-1 du code de l'environnement, qui ne méconnaissent pas non plus le droit à un recours juridictionnel effectif ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution.

. En ce qui concerne les dispositions contestées de l'article L. 171-3 du code de l'environnement :

16. L'article L. 171-3 du code de l'environnement prévoit que les agents chargés des contrôles administratifs disposent d'un droit de communication. Les dispositions contestées de cet article précisent, à cet

égard, qu'ils peuvent se faire communiquer des documents et en prendre copie quel que soit leur support et en quelques mains qu'ils se trouvent.

17. En premier lieu, en adoptant ces dispositions, le législateur a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public.

18. En deuxième lieu, ces dispositions limitent le droit de communication des agents aux seuls documents relatifs à l'objet du contrôle et qui sont nécessaires à l'accomplissement de leur mission de protection de l'environnement.

19. En dernier lieu, elles ne leur confèrent pas un pouvoir d'exécution forcée pour obtenir la remise de ces documents. Il en résulte que la communication d'un document doit être volontaire. La circonstance que le refus de communication des documents demandés puisse être à l'origine d'une sanction pénale ne confère pas une portée différente aux pouvoirs dévolus aux agents par les dispositions contestées.

20. Dès lors, ces dispositions ne portent pas une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée.

21. Par conséquent, les dispositions contestées de l'article L. 171-3 du code de l'environnement, qui ne méconnaissent pas non plus le droit à un recours juridictionnel effectif ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution.

– Sur les dispositions relatives aux contrôles aux fins de recherche et de constatation des infractions :

22. Il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, l'objectif à valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infractions et, d'autre part, le droit au respect de la vie privée et le principe de l'inviolabilité du domicile.

. En ce qui concerne l'article L. 172-5 du code de l'environnement :

23. L'article L. 172-4 du code de l'environnement confie notamment aux inspecteurs de l'environnement et à certains agents de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics la mission de rechercher et de constater les infractions aux dispositions de ce code.

24. L'article L. 172-5 prévoit que, à cette fin, ces inspecteurs et agents disposent d'un droit de visite en quelque lieu que ces infractions soient commises.

25. En premier lieu, en adoptant ces dispositions, le législateur a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infractions.

26. En deuxième lieu, les agents ne peuvent procéder à des visites que sous certaines conditions qui diffèrent selon la nature des lieux faisant l'objet du contrôle. Dans le cas où la visite se déroule dans un domicile ou un local comportant une partie à usage d'habitation, celle-ci ne peut avoir lieu qu'entre 6 heures et 21 heures, avec l'assentiment de l'occupant ou, à défaut, en présence d'un officier de police judiciaire agissant conformément aux dispositions du code de procédure pénale relatives aux visites domiciliaires, perquisitions et saisies des pièces à conviction. Dans le cas où la visite se déroule dans un établissement, un local professionnel ou une installation accueillant des activités de production, de fabrication, de transformation, d'utilisation, de conditionnement, de stockage, de dépôt, de transport ou de commercialisation, les agents doivent au préalable en informer le procureur de la République, qui peut s'y opposer, et ne peuvent pénétrer dans ces lieux qu'à certains horaires. Ils doivent également informer ce magistrat avant d'accéder aux moyens de transport professionnels utilisés pour la détention, le transport, la conservation ou la commercialisation des animaux, des végétaux ou de tout autre produit susceptible d'être l'objet d'une infraction prévue par le code de l'environnement. Enfin, lorsque la visite se déroule dans d'autres lieux, il ne peut s'agir que de lieux libres d'accès.

27. En dernier lieu, ce droit de visite n'est reconnu qu'à des agents publics spécialement habilités et aux inspecteurs de l'environnement, commissionnés et assermentés à cette fin.

28. Dès lors, les dispositions contestées de l'article L. 172-5 ne portent pas une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée.

29. Par conséquent, ces dispositions, qui ne méconnaissent pas non plus le droit à un recours juridictionnel effectif ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution.

. En ce qui concerne certaines dispositions de l'article L. 172-11 du code de l'environnement :

30. Les dispositions contestées de l'article L. 172-11 du code de l'environnement prévoient que les agents peuvent demander la communication, prendre copie ou procéder à la saisie de documents de toute nature, quel que soit leur support et en quelques mains qu'ils se trouvent, sans que puisse leur être opposée, sans motif légitime, l'obligation de secret professionnel.

31. En premier lieu, en adoptant ces dispositions, le législateur a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infractions.

32. En deuxième lieu, ces dispositions limitent le droit de communication des agents aux seuls documents relatifs à l'objet du contrôle et qui sont nécessaires à l'accomplissement de leur mission.

33. En troisième lieu, elles ne leur confèrent pas un pouvoir d'exécution forcée pour obtenir la remise de ces documents. Il en résulte que seuls les documents volontairement communiqués peuvent être copiés ou saisis. La circonstance que le refus de communication des documents demandés puisse être à l'origine d'une sanction pénale ne confère pas une portée différente aux pouvoirs dévolus aux agents par les dispositions contestées.

34. En dernier lieu, ce droit de communication n'est reconnu qu'à des agents publics spécialement habilités et aux inspecteurs de l'environnement, commissionnés et assermentés à cette fin.

35. Dès lors, les dispositions contestées de l'article L. 172-11 ne portent pas une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée.

36. Par conséquent, ces dispositions, qui ne méconnaissent pas non plus le droit à un recours juridictionnel effectif ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution.

. En ce qui concerne les dispositions contestées de l'article L. 172-12 du code de l'environnement :

37. Aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ». Il résulte de cette disposition qu'il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction.

38. L'article L. 172-12 du code de l'environnement confie un pouvoir de saisie aux agents chargés de rechercher et de constater les infractions au code de l'environnement.

39. Les dispositions contestées de cet article prévoient que la saisie peut porter sur l'objet ou le produit direct ou indirect de l'infraction, sur les armes et munitions, objets, instruments et engins ayant servi à commettre l'infraction ou y étant destinés ainsi que sur les embarcations, automobiles et autres véhicules utilisés pour la commission de l'infraction, pour se rendre sur les lieux où elle a été commise ou s'en éloigner, ou pour transporter l'objet de l'infraction.

40. En application des articles 41-4 et 99 du code de procédure pénale, la personne dont les biens ont été saisis peut en demander la restitution au juge d'instruction au cours d'une information judiciaire et au procureur de la République dans les autres cas. Il en résulte que la personne faisant l'objet d'une saisie dispose d'un recours lui permettant d'obtenir sa restitution.

41. Dès lors, les dispositions contestées de l'article L. 172-12 du code de l'environnement ne méconnaissent pas le droit à un recours juridictionnel effectif.

42. Par conséquent, ces dispositions, qui ne méconnaissent pas non plus le droit au respect de la vie privée ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – Sont conformes à la Constitution :

- le 2^o du paragraphe I de l'article L. 171-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement ;
- la première phrase de l'article L. 171-3 du même code, dans la même rédaction ;
- l'article L. 172-5 du même code, dans la même rédaction ;
- la première phrase de l'article L. 172-11 du même code, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ;
- les quatre premiers alinéas de l'article L. 172-12 du même code, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement.

Article 2. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 13 avril 2023, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Jacqueline GOURAULT, M. Alain JUPPÉ, Mmes Corinne LUQUIENS, Véronique MALBEC, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET, Michel PINAULT et François SÉNERS.

Rendu public le 13 avril 2023.