

Valeurs et protection pénale de la qualité de l'eau: approche diachronique

Values and criminal law protection of water quality:
diachronic approach

Aude Farinetti

IEDP, Faculté Jean Monnet, Université Paris-Sud. Audefarinetti@voila.fr

RÉSUMÉ

Cette communication scientifique issue des travaux réalisés dans le volet juridique du programme ANR Makara porte sur le droit pénal de l'eau applicable en France métropolitaine, selon une approche diachronique portant principalement sur les XIX^{ème} et XX^{ème} siècles. Il s'agit de mettre en évidence qu'originellement, les valeurs sociales protégées suffisaient à fonder une répression des atteintes à la qualité de l'eau. Par exemple, la destruction du poisson suffisait à encourir des sanctions pénales, même si l'auteur des faits était titulaire d'une autorisation de rejets. Aujourd'hui, les seuils de qualité, valeurs chiffrées, sont systématiquement invoquées pour fonder les poursuites. En effet, le droit pénal applicable à la protection de la qualité de l'eau exige de rapporter la preuve d'une intention coupable, ce qui sera plus difficile à établir lorsque la personne poursuivie aura respecté les valeurs chiffrées comprises dans une autorisation de rejets. De plus, la plupart des poursuites pénales se fondent sur la violation d'autorisations administratives de rejets.

ABSTRACT

Cette communication scientifique issue des travaux réalisés dans le volet juridique du programme ANR Makara porte sur le droit pénal de l'eau applicable en France métropolitaine, selon une approche diachronique portant principalement sur les XIX^{ème} et XX^{ème} siècles. Il s'agit de mettre en évidence qu'originellement, les valeurs sociales protégées suffisaient à fonder une répression des atteintes à la qualité de l'eau. Par exemple, la destruction du poisson suffisait à encourir des sanctions pénales, même si l'auteur des faits était titulaire d'une autorisation de rejets. Aujourd'hui, les seuils de qualité, valeurs chiffrées, sont systématiquement invoquées pour fonder les poursuites. En effet, le droit pénal applicable à la protection de la qualité de l'eau exige de rapporter la preuve d'une intention coupable, ce qui sera plus difficile à établir lorsque la personne poursuivie aura respecté les valeurs chiffrées comprises dans une autorisation de rejets. De plus, la plupart des poursuites pénales se fondent sur la violation d'autorisations administratives de rejets.

MOTS CLES

Droit pénal, qualité de l'eau, seuils de qualité, valeurs sociales

Parmi les fonctions traditionnellement assignées au droit pénal figure la « fonction expressive des valeurs essentielles de la société ». Réprimer consiste alors à « affirmer qu'un intérêt social a été lésé » (J. LASSERRE CAPDEVILLE, 2006). Le droit pénal est ainsi indissolublement lié à la notion de « valeur ». Or cette notion est polysémique. Elle peut s'entendre comme une « valeur sociale », ou comme l'expression numérique d'une inconnue et s'appliquer alors à un seuil chiffré à ne pas dépasser. Ces deux sens cohabitent aujourd'hui dans le droit pénal dédié à la protection de la qualité de l'eau : la qualité de l'eau est une valeur sociale digne d'une protection pénale, et cette dernière s'appuie notamment sur l'établissement de valeurs chiffrées dont le dépassement est constitutif de l'élément matériel de l'infraction pénale. Mais en a-t-il toujours été ainsi ? Les seuils de qualité ont-ils toujours été nécessaires à l'engagement de la responsabilité pénale des personnes dont les comportements portaient atteinte à la qualité de l'eau ? Tel est l'objet de cette communication : étudier l'évolution historique de la place des « valeurs » dans le droit pénal dédié à la protection de la qualité de l'eau. Une telle étude montre d'une part qu'originellement, la « valeur » qui permettait la répression des atteintes à la qualité de l'eau était une valeur sociale, dépourvue de seuil chiffré (1), tandis qu'aujourd'hui les valeurs chiffrées tendent à s'imposer comme le critère déterminant de la répression pénale (2).

1. UNE REPRESSION PENALE ORIGINELLEMENT FONDEE SUR LA VIOLATION DES VALEURS SOCIALES.

1.1. Une répression associée à la violation de prescriptions de police dépourvues de références chiffrées.

Les autorités municipales et préfectorales ont pu, sur le fondement de leurs compétences de police administrative générale et donc au nom de la préservation de la salubrité publique interdire certains comportements portant atteinte à la qualité de l'eau, sous peine de sanctions pénales. Il en fut ainsi d'une interdiction de rejets de « débris des végétaux, (des) résidus du ménage et détritiques provenant de balayage » (Cass. Crim., 17 février 1855 Lachaud et autres, Bull. n°99) ou de latrines (Cass. Crim., 28 février 1861, D. 1861.1.144.), ou encore de « mettre à l'eau, de préparer, de laver ou de jeter dans les canaux de dégorgeement du lac aucune matière de n'importe quelle nature, pouvant salir ou altérer les eaux, ou produire des émanation insalubres ou incommodes, comme aussi d'y déposer ou d'y jeter aucune espèce de débris (...) sans autorisation spéciale », justifiant ainsi la condamnation de tanneurs qui y faisaient tremper leurs peaux (Cass. Crim., 3 février 1877, Félix Déchosal et Jacques et Joseph Salomon, Bull. n°90). De même, un maire ayant interdit de laisser s'écouler dans un cours d'eau « des matières et liquides putrescibles et infectes », la Cour de cassation condamna une personne pour rejet « de liquides noirâtres répandant habituellement une mauvaise odeur et contenant des ordures et immondices » (Cass. Crim., 19 mai 1892, D. 1893.1.48). Ces exemples illustrent que la répression pénale des atteintes à la qualité de l'eau avaient alors pour seul fondement la protection de la salubrité publique, suffisante à obtenir une condamnation de l'auteur d'une pollution en l'absence de toute valeur chiffrée. Il en était de même dès lors qu'une mortalité piscicole était constatée.

1.2. Une répression associée au constat d'atteinte à la faune piscicole.

L'arsenal répressif destiné à assurer la protection du patrimoine piscicole bénéficie d'une longue histoire, à la mesure de l'intérêt de la ressource piscicole. On peut la faire remonter au moins à l'ordonnance de Colbert du 13 août 1669 sur les eaux et forêts, dont l'article 14 du Titre XXXI défendait « à toutes personnes de jeter dans les rivières aucune chaux, noix vomique, coque de Levant, mommie et autres drogues ou appâts, à peine de punition corporelle ». Cette interdiction a été réitérée par l'article 25 de la loi du 15 avril 1829 relative à la pêche fluviale interdisant de jeter « dans les eaux des drogues ou appâts qui sont de nature à enivrer le poisson ou à le détruire ». Destiné à lutter contre le braconnage, ce texte a été très tôt utilisé pour punir les industriels coupables de pollution d'un cours d'eau (Cass. Crim., 27 janvier 1859, Doisy, S. 1859.1.364, D.P. 1859.1.425). Ainsi la Cour de cassation a-t-elle affirmé dès 1859 que la loi du 15 avril 1829 était applicable « au jet (...) de toutes substances de nature à enivrer le poisson ou à le détruire quelle qu'ait été d'ailleurs l'intention de l'auteur du fait, s'il est établi que le jet des drogues a été volontaire de sa part et qu'il en connaissait les propriétés nuisibles ». Elle eut ultérieurement l'occasion de confirmer cette solution (Cass. crim., 28 février 1956, Widerkehr, D. 1956, jurispr. p. 391). Cette disposition montre que la protection de la valeur sociale attachée à la protection de la ressource piscicole ne nécessitait nullement l'intermédiaire de la valeur chiffrée pour justifier une condamnation pénale.

Cette situation s'est trouvée confortée lorsque la Cour de cassation décida que l'article 25 de la loi de 1829 constituait un délit purement matériel, c'est-à-dire susceptible de fonder une condamnation

alors même que l'auteur des rejets n'a pas eu l'intention de le commettre, ignorant qu'il était de la nocivité des produits considérés (Cass. Crim., 28 avril 1977, Ferrier, *Rev. sc. crim.* 1978, p. 335, obs. A. VITU), et même s'il bénéficiait d'une autorisation administrative (Crim., 26 juin 1956, *Bull.*, n°489, p.895). Dans ces circonstances, le respect des seuils de rejets autorisés ne peut qu'être impuissant à éviter les condamnations pénales. Tel n'est plus le cas aujourd'hui.

2. UNE REPRESSION AUJOURD'HUI FONDÉE SUR LE DÉPASSEMENT DE VALEURS CHIFFRÉES.

2.1. L'influence de l'exigence d'intentionnalité posée par le Nouveau Code pénal sur le rôle des seuils dans la répression des atteintes à la qualité de l'eau

Le Nouveau Code pénal adopté par une loi du 22 juillet 1992 ayant décidé qu'« il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre » (N.C.P. art. 121-3), le simple constat d'une mortalité piscicole ne peut plus suffire à engager la responsabilité de l'auteur du déversement qui en est la cause. Le rétrécissement des possibilités de répression des faits de pollution ainsi opéré a certes été assoupli par l'article 339 de la loi n°92-1336 du 16 décembre 1992, posant que « tous les délits non intentionnels réprimés par des textes antérieurs à l'entrée en vigueur de la présente loi demeurent constitués en cas d'imprudence, de négligence ou de mise en danger délibérée de la personne d'autrui, même lorsque la loi ne le prévoit pas expressément ». Ainsi, l'imprudence ou la négligence seront en la matière assimilées à l'intention coupable. Mais le respect des seuils de rejets autorisés pourront désormais être invoqués afin de contester l'imprudence ou la négligence. L'exploitant d'une levurerie a ainsi été relaxé car l'analyse des eaux résiduelles ne décelait pas de dépassement des seuils impartis par l'arrêté d'autorisation, les circonstances exactes de la mort du poisson n'étaient pas connues et l'imprudence du prévenu n'était pas démontrée (C.A. Douai, 14 février 1995, Genton, *B.D.E.I.* 1995, p.9).

2.2. La généralisation du recours aux valeurs chiffrées pour caractériser l'élément matériel des infractions pénales dans le domaine de l'eau.

A l'instar de ce qui se constate de façon générale en droit pénal de l'environnement, le droit pénal de l'eau consiste pour l'essentiel dans la sanction de l'inobservation de règlements administratifs fixant eux-mêmes des seuils à respecter. Ainsi, l'inobservation des prescriptions techniques imposées aux rejets sur le fondement de la police de l'eau ou des ICPE constitue une contravention de 5^{ème} classe. Ce lien entre prescription administrative imposant des valeurs chiffrées et droit pénal de l'eau est d'autant plus fort que l'autorisation administrative est exonératoire de la responsabilité pénale recherchée sur le fondement de l'article L.216-6 du Code de l'environnement. Ce texte punit les rejets entraînant « des effets nuisibles sur la santé ou des dommages à la flore ou à la faune (...) ou des modifications significatives du régime normal d'alimentation en eau ou des limitations d'usage des zones de baignade ». Le respect des seuils de rejet évite donc systématiquement les condamnations sur le fondement de ce texte. D'ailleurs, même lorsqu'aucune autorisation administrative n'a été édictée, les seuils ressurgissent néanmoins : en effet, hormis les dommages à la faune et à la flore, qui peuvent se passer de valeurs chiffrées pour être établies, les modifications du régime d'alimentation en eau, la limitation d'usage des zones de baignade et les atteintes à la santé supposent le dépassement des valeurs seuils associées à ces usages ou impératifs.

Pour conclure, on peut donc remarquer que si les valeurs sociales ont longtemps suffi à fonder une répression des atteintes à la qualité de l'eau, tel n'est plus le cas aujourd'hui. Les valeurs chiffrées utilisées pour fixer les seuils des valeurs limite d'émission ou des normes de qualité environnementale occupent désormais le devant de la scène du procès pénal. Cette technicisation du droit pénal de l'eau tend à obscurcir le message symbolique de défense, et par là-même de consécration, de valeurs sociales essentielles qu'il adresse aux justiciables en même temps qu'il rationalise, objectivise les poursuites. Les inconvénients susceptibles de résulter d'une telle évolution, en termes de dissuasion, justifient peut-être de faire droit au souhait exprimé en doctrine de voir adopté un délit général d'atteinte à l'environnement, dont la qualité de l'eau serait l'un des bénéficiaires.

Références bibliographiques :

- Lepage, C., (2008). *Rapport de la mission confiée à Corinne Lepage sur la gouvernance écologique*, rapport au ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable.
- R.J.E.* numéro spécial (2014), Droit répressif : quelles perspectives pour le droit de l'environnement, Actes du colloque annuel 2013 de la SFDE.