Le traitement pénal du contentieux de l'environnement

Rapport du groupe de travail relatif au droit pénal de l'environnement présidé par François Molins, procureur général près la Cour de cassation

Parquet Général

Table des matières

Préambule 4

Liste des recommandations 6

Introduction 7

PREMIÈRE PARTIE : L'amélioration de la coordination et du dialogue des différents acteurs du contentieux 14

I) Un contentieux de l'environnement éclaté au sein de la chancellerie 14

1. Les constats du groupe de travail 14

2. Les pistes de réflexion 17

II) Une formation spécialisée insuffisamment partagée entre les différents acteurs 18

1. Les constats du groupe de travail 18

2. Les pistes de réflexion 21

III) Un manque de coopération entre les services et une coordination insatisfaisante entre les acteurs judiciaires et l'administration 26

1. Les constats du groupe de travail 26

2. Les pistes de réflexion 29

IV) Des insuffisances dans le suivi des sanctions 31

1. Les constats du groupe de travail 31

2. Les pistes de réflexion 32

V) Une dispersion des services d'enquête 35

1. Les constats du groupe de travail 35

2. Les pistes de réflexion 38

DEUXIEME PARTIE : La modification de l'organisation judiciaire au service de l'efficacité du traitement du contentieux de l'environnement 40

I) Des transmissions d'information à parfaire 40

1. Les constats du groupe de travail 40

2. Les pistes de réflexion 42

II) Le manque de spécialisation des juridictions au traitement du contentieux environnemental 43

1. Les constats du groupe de travail 43

2. Les pistes de réflexion 48

III) Des procédures de référé insuffisantes 49

1. Les constats du groupe de travail 49

2. Les pistes de réflexion 53

IV) La nécessité d'une répression des atteintes environnementales au niveau européen 54

1. Les constats du groupe de travail....54
2. Les pistes de réflexion....56

TROISIÈME PARTIE : Améliorer la réponse pénale et son suivi....60
I) Un traitement insatisfaisant des infractions environnementales de moindre gravité....60
1. Les constats du groupe de travail....60
2. Pistes de réflexion....61
II) Une infraction de mise en danger à redéfinir....63
1. Les constats du groupe de travail....63
2. Les pistes de réflexion....66
III) La nécessité de repenser les procédures de saisies et de confiscation....68
1. Les constats du groupe de travail....68
2. Les pistes de réflexion....68
IV) Une convention judiciaire d'intérêt public environnementale à développer....71
1. Les constats du groupe de travail....71
2. Les pistes de réflexion....76
Conclusion....79
Liste des personnes auditionnées....80

Préambule

Le 8 février 2021, à l'occasion du discours d'ouverture du cycle de formation proposé par le parquet général sur le droit pénal de l'environnement, j'ai émis l'idée de constituer un groupe de travail pluridisciplinaire chargé de faire le point sur l'état actuel du contentieux pénal de l'environnement : ses enjeux, ses perspectives, et surtout son effectivité à l'issue de plusieurs réformes importantes, fruits de multiples réflexions initiées ces dernières années, et faisant ainsi écho au rapport de l'Inspection générale de la Justice, « *Une justice pour l'environnement. Mission d'évaluation des relations entre justice et environnement* » paru en 2019[1]. J'ignorais à ce moment-là qu'un groupe de la promotion 2021 du CADEJ (cycle approfondi d'études judiciaires) allait également travailler sur ce thème (janvier à décembre 2021[2]), et qu'une mission de suivi serait en outre mise en place au sein de l'Inspection générale de la justice, preuve en tout état de cause que la question de l'effectivité des mesures nouvelles mises en œuvre constituait un sujet majeur d'inquiétudes ou, à tout le moins, de réflexions quant à l'efficacité et la lisibilité de la réponse pénale apportée au contentieux de l'environnement.

La composition pluridisciplinaire de ce groupe de travail, réunissant magistrats du siège, du parquet, de l'ENM, aux côtés de deux professeurs d'université et d'une avocate, lui a permis de disposer d'une grande marge de manœuvre dans ses réflexions, et d'adopter une vision panoramique des problématiques, avec un prisme très différent en fonction des expériences de chacun, et ce afin d'aborder les sujets très concrètement. Il s'agissait notamment de pouvoir exposer précisément les défaillances pour mieux les combattre, au service de recommandations tendant vers un même but : l'effectivité du traitement du contentieux environnemental par l'institution judiciaire.

Ce groupe de travail a souhaité développer certaines idées et propositions constructives, abandonnées pour certaines à la suite de la promulgation de la loi du 24 décembre 2020[3], pour que l'institution judicaire s'empare pleinement du traitement du contentieux de l'environnement.

L'ensemble des échanges, s'étant déroulé sous la forme de 13 réunions du groupe de travail entre le 3 juin 2021 et le 12 octobre 2022, a ainsi permis d'enrichir les réflexions en vue de l'élaboration du présent rapport, dont le principal objet est de faire état très directement de plusieurs recommandations. La présentation du rapport se veut ainsi très pragmatique en proposant successivement 13 recommandations, regroupées en trois parties.

Les membres du groupe du travail expriment particulièrement leur chaleureux remerciements aux personnalités auditionnées[4] au cours de ces réunions, pour le temps et l'investissement consacrés ainsi que pour leur disponibilité.

[1] CGEDD, IGJ, « Une justice pour l'environnement. Mission d'évaluation des relations entre justice et environnement », octobre 2019.

[2] Rapport du groupe de travail n° du Cadej 2021 « *L'éclosion des pôles régionaux environnementaux ou le petit livre vert du CADEJ* » - accessible sur le site de l'ENM.

[3] Loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée.

[4] Liste des personnes auditionnées en annexe.

Membres du groupe de travail

François Molins, procureur général près la Cour de cassation,

Mathilde Bloch, vice-présidente en charge de l'instruction au pôle santé publique du tribunal judiciaire de Marseille,

Jean-Louis Croizier, avocat général à la chambre criminelle de la Cour de cassation,

Maître Capucine Lanta de Bérard, avocate, associée au sein du cabinet Soulez-Larivière Avocats,

Sylvie Marchelli, magistrate en détachement à l'AGRASC, ancienne vice-procureure au sein du pôle santé publique du parquet de Paris,

Patrick Mistretta, professeur des universités, université Jean Moulin-Lyon 3,

Jean-Baptiste Perrier, professeur des universités, doyen de l'université Aix-Marseille,

Franck Rastoul, procureur général près la cour d'appel de Toulouse,

Martin Viver-Darviot, magistrat en détachement, coordonnateur de formation à l'ENM.

Avec la contribution de maître Pauline Dufourq, avocate au sein du cabinet Soulez-Larivière Avocats.

Et l'assistance d'Audrey Prodhomme, secrétaire générale du parquet général, d'Adélaïde Barry Delongchamps, avocate générale référendaire, chargée de mission du procureur général, ainsi que celle des stagiaires du parquet général.

Liste des recommandations

L'AMÉLIORATION DE LA COORDINATION ET DU DIALOGUE DES DIFFÉRENTS ACTEURS DU CONTENTIEUX

Recommandation n° 1 : Mettre en place une mission au sein de la chancellerie sur le traitement civil et pénal du contentieux

Recommandation n° 2 : Renforcer la formation de l'ensemble des acteurs du contentieux de l'environnement

Recommandation n° 3 : Créer des comités opérationnels à géométrie variable

Recommandation n° 4 : Instaurer une autorité administrative indépendante en charge du contrôle et du suivi de la sanction

Recommandation n° 5 : Créer un service national d'enquête

LA MODIFICATION DE L'ORGANISATION JUDICIAIRE AU SERVICE DE L'EFFICACITÉ DU TRAITEMENT DU CONTENTIEUX DE L'ENVIRONNEMENT

Recommandation n° 6 : Imposer des transmissions d'information à l'attention des pôles régionaux environnementaux

Recommandation n° 7 : Mettre en place une juridiction environnementale à compétence civile et pénale ou des pôles spécialisés au sein des formations de jugement

Recommandation n° 8 : Renforcer l'efficacité des procédures de référé

Recommandation n° 9 : Étendre la compétence du parquet européen à la matière

L'AMÉLIORATION DE LA RÉPONSE PÉNALE ET SON SUIVI

Recommandation n° 10 : Développer la troisième voie, recruter des délégués spécialisés du procureur et créer des assistants spécialisés en matière de lutte contre les atteintes à l'environnement

Recommandation n° 11 : Repenser l'infraction de la mise en danger en matière environnementale

Recommandation n° 12 : Adapter les procédures de saisies et de confiscation

Recommandation n° 13 : Encourager le recours à la convention judiciaire d'intérêt public environnementale

Introduction

Le droit de l'environnement a connu, ces dernières décennies, un développement considérable à la fois dans ses aspects de droit privé, mais également de droit public, qui est allé de pair avec une prise de conscience généralisée de l'importance des problématiques environnementales.

Les ONG et la société civile se tournent de plus en plus vers le juge pour demander la cessation et la réparation de dommages environnementaux au sens large. Les procès climatiques en sont la dernière illustration.

On peut ainsi évoquer l'arrêt « *Urgenda* » de la Cour d'appel de La Haye du 9 octobre 2018, qui condamne l'État néerlandais pour ne pas avoir respecté son devoir de vigilance et ne pas avoir pris des mesures de réduction suffisantes des émissions de gaz à effet de serre. Elle fonde sa décision sur l'article 2 de la Convention EDH qui protège le droit à la vie, et sur l'article 8 qui impose le respect de la vie privée et familiale et du domicile, et sur la base duquel la CEDH a développé la reconnaissance d'un droit à un environnement de qualité. On peut également mentionner la décision de la Cour de Karlsruhe du 29 avril 2021, dans laquelle le respect des libertés fondamentales des générations présentes et futures est invoqué.

Afin de rappeler à l'État ses obligations en matière climatique et aux entreprises leurs responsabilités, une série de recours climatiques se développent aussi en France depuis 2018. « *L'affaire du siècle* », initiée par quatre ONG, en est sans doute le plus médiatisé et le plus ambitieux : par un jugement du 14 octobre 2021, le tribunal administratif de Paris a en effet, pour la première fois, enjoint à l'État de réparer les conséquences de sa carence en matière de lutte contre le changement climatique.

La question est de savoir si ces procès pourront faire progresser le droit de l'environnement en France en apportant des solutions à la fois à la lutte contre le changement climatique, et d'une manière générale, aux différents blocages devant lesquels les contentieux de l'environnement semblent se trouver actuellement.

En effet, si ces procès climatiques se présentent comme un outil intéressant pour la mise en œuvre et l'évolution du droit de l'environnement, les contentieux plus classiques en matière de protection de l'environnement que connaissent les tribunaux français se heurtent à d'importantes limites.

« La justice pénale occupe en effet un rôle incontournable de régulation en sanctionnant et en réparant les atteintes environnementales. »

Or ces contentieux nécessitent une réponse à la fois qualitative et effective de la part de l'autorité judiciaire. La justice pénale occupe en effet un rôle incontournable de régulation, en sanctionnant et en réparant les atteintes environnementales.

Si les enjeux liés à l'écologie et à la santé deviennent de plus en plus préoccupants, et si la volonté politique s'accorde à préconiser davantage de fermeté dans ce domaine, on peut légitimement s'interroger sur l'effectivité

du droit pénal de l'environnement, et sur les risques que comportent la baisse du nombre d'infractions portées devant les tribunaux correctionnels, ainsi que la chute des quanta des peines prononcées. La question peut donc se poser d'une dépénalisation de fait du droit de l'environnement.

Il importe de renforcer la vigueur du droit pénal de l'environnement, qui est la voie qui s'impose au vu des atteintes majeures, nombreuses et multiformes à l'environnement, d'adapter les réponses pénales à la gravité des infractions et d'augmenter le nombre d'affaires présentées devant les chambres correctionnelles. Lorsque certains actes causent des dommages graves et irréversibles à l'environnement, pour lesquels une réponse administrative ne peut suffire pour faire cesser les manquements, la justice pénale doit être saisie, et elle se doit alors d'être efficace.

C'est l'objectif affiché et l'ambition poursuivie par le législateur qui a multiplié ces dernières années les initiatives en ce sens.

***

- **Les évolutions récentes**

L'ordonnance du 11 janvier 2012 portant « *simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du Code de l'environnement* » (et entrée en vigueur en 2014) a remodelé l'appareil répressif de la protection de la faune et de la flore, en généralisant le principe des sanctions administratives, en remédiant à l'insuffisance des règles de constatation des infractions, avec notamment la création des inspecteurs de l'environnement, et en instituant de nouveaux délits aggravés et en relevant le niveau des sanctions, afin d'être plus dissuasif.

« Lorsque certains actes causent des dommages graves irréversibles à l'environnement, pour lesquels une réponse administrative ne peut suffire pour faire cesser les manquements, la justice pénale doit être saisie, et elle se doit alors d'être efficace. »

L'article L. 173-12 du code de l'environnement a étendu la transaction pénale, prévue antérieurement essentiellement pour l'eau et la pêche, à l'ensemble des infractions prévues par le Code de l'environnement. L'objectif était de pallier le manque chronique d'efficacité et d'effectivité de notre institution judiciaire dans le domaine de la répression de la délinquance environnementale.

Parallèlement, la circulaire du 21 avril 2015 a défini les orientations de la politique pénale en matière d'environnement, incitant les procureurs de la République à engager des poursuites pénales en cas, notamment, d'atteinte directe au cadre de vie causant un dommage grave ou irréversible à l'environnement, ou encore en cas de comportement réitéré ou lié au non-respect des prescriptions administratives. La réponse pénale doit être privilégiée dans ces matières, elle doit être graduée et elle doit veiller à rechercher de manière systématique à assurer la remise en état, ce qui soulève d'importantes difficultés malgré l'affirmation, par la loi du 1er août 2008, du principe du pollueur-payeur.

L'organisation judiciaire a également évolué afin de permettre une meilleure spécialisation des magistrats du parquet et du siège : l'article 706-2 du Code de

procédure pénale, dans ses rédactions successives issues des lois du 9 mars 2004 et du 18 novembre 2016, a étendu la compétence des deux pôles de santé publique de Paris et de Marseille à certaines infractions graves à l'environnement présentant un caractère de grande complexité. Ce dispositif permet ainsi de donner des moyens adaptés à la complexité et la sophistication des procédures à traiter s'agissant notamment des délits d'atteintes au patrimoine naturel, des infractions en matière de trafic de produits phytopharmaceutiques, ou des délits relatifs aux déchets, commis dans un cadre de criminalité structurée et transnationale.

Le législateur a progressivement modernisé le dispositif en cette matière, avec notamment la création de l'Office français de la biodiversité en 2019.

La loi du 24 décembre 2020 contient deux innovations majeures en matière de justice pénale environnementale : la création de juridictions spécialisées et la possibilité de conclure une convention judiciaire d'intérêt public pour les délits issus du code de l'environnement.

- Dans le ressort de chaque cour d'appel est créé un pôle régional spécialisé en matière d'atteintes à l'environnement attaché à un tribunal judiciaire.

  Ce pôle spécialisé sera chargé de traiter les contentieux complexes – c'est-à-dire les affaires techniques, celles dans le cadre desquelles le préjudice subi est important ou celles qui s'étendent sur un vaste ressort géographique – qu'ils relèvent du code de l'environnement ou d'autres codes spécifiques.

  Ces nouveaux pôles régionaux comprendront une section du parquet et des formations d'instruction et de jugement dédiées.

  Les affaires ne présentant pas de gravité particulière ou de complexité continueront d'être traitées par les juridictions locales. À l'inverse, certaines affaires techniques d'ampleur telles que les pollutions de grande échelle liées à un produit réglementé (par exemple, l'accident de l'usine Lubrizol à Rouen) ou le contentieux des catastrophes environnementales et industrielles (telle la catastrophe de l'usine AZF à Toulouse en 2001) relèveront toujours de la compétence des deux pôles interrégionaux spécialisés de Paris et Marseille dédiés aux questions de santé publique et aux accidents collectifs. De la même façon, les juridictions du littoral spécialisées (JULIS) continueront de traiter les affaires de pollution maritime tandis que les juridictions interrégionales spécialisées feront de même pour les dossiers de criminalité organisée ayant à la fois une grande complexité et une dimension environnementale.

  C'est une avancée, mais qui complexifie l'organisation judiciaire et l'articulation de la compétence des juridictions pénales entre elles, et des juridictions pénales avec les juridictions civiles.

- C'est avec le double objectif d'apporter une réponse pénale rapide et adaptée aux infractions environnementales les plus graves commises par les personnes morales et de mieux réparer les dommages causés du fait de l'infraction que la loi du 24 décembre 2020 insère un article 41-1-3 au sein du code de

procédure pénale créant une convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) en matière environnementale.

Sont exclus du champ de la CJIP environnementale les délits d'atteintes aux personnes (notamment les homicides et blessures involontaires).

C'est un outil qui permettra d'accélérer la réparation du préjudice écologique, de mieux encadrer la mise en conformité, et de renforcer la responsabilité des personnes morales. Mais des interrogations s'élèvent aussi quant à l'éviction des juridictions pénales que cette procédure permet.

Au nombre des instruments utiles figure également le référé pénal environnemental devant le juge des libertés et de la détention qui est prévu à l'article L. 216-13 du code de l'environnement, et qui permet de saisir ce juge afin que soient prises des mesures conservatoires destinées à faire cesser une pollution ou en limiter les effets, sans que ces mesures ne soient subordonnées à la caractérisation d'une faute commise par la personne concernée et qui serait de nature à engager sa responsabilité pénale.

Plus récemment, la circulaire du 11 mai 2021 visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale a permis de détailler ces nouvelles dispositions législatives et d'actualiser les orientations de politique pénale.

On peut toutefois s'interroger sur l'apport suffisant ou non de ces différentes initiatives quant à l'amélioration du traitement du contentieux de l'environnement.

- **Les critiques et les attentes des justiciables**

En droit pénal de l'environnement, les justiciables, et au-delà, les citoyens dans leur ensemble, veulent une justice efficace, ferme et dissuasive, mais aussi préventive et réparatrice. Il faut en effet que les textes de loi soient adaptés à la réalité de ce contentieux, qu'ils ne régressent pas en termes de protection des atteintes environnementales, il faut ensuite les faire appliquer avec une tolérance zéro, mais aussi du discernement, et il faut enfin favoriser l'accès à la justice en cette matière. Mais il faut également toujours garder à l'esprit que le droit de l'environnement est un droit de la prévention.

« En droit pénal de l'environnement, les justiciables, et au-delà, les citoyens dans leur ensemble, veulent une justice efficace, ferme et dissuasive, mais aussi préventive et réparatrice. »

Actuellement, les réponses judiciaires ne sont pas satisfaisantes en raison de leur manque de réactivité et de fermeté.

Le contentieux de l'environnement ne constitue qu'une très faible part de l'activité des juridictions pénales, oscillant actuellement entre 0,5 % et 1 % des affaires traitées, un chiffre en baisse continue ces dernières années, alors que les enjeux et les risques en lien avec l'environnement sont majeurs et que les préoccupations des citoyens qui en résultent sont légitimes.

Lorsque l'on analyse les statistiques du traitement judiciaire des infractions environnementales, on constate que le taux d'élucidation des affaires dans ce domaine est actuellement très élevé : 85 % d'affaires

poursuivables, ce qui apparaît comme un atout en faveur d'une réponse pénale dissuasive (la moyenne pour l'ensemble des délits étant à 64 %). Toutefois, le taux de classements sans suite et le taux d'abandon des poursuites en cours de procédure sont beaucoup plus élevés en matière environnementale que pour la moyenne des délits. Le taux de réponse pénale aux infractions environnementales s'établit donc seulement à 47 % (comparable à la moyenne de l'ensemble des délits), avec tout de même une progression de près de 8 points par rapport à 2005.

Le développement des procédures alternatives aux poursuites a permis d'augmenter significativement le taux de réponse judiciaire aux infractions environnementales (rappel à la loi, régularisation de la situation, réparation du dommage, médiation, composition pénale et transaction pénale). La réponse pénale aux infractions environnementales est ainsi constituée à 75 % de mesures alternatives aux poursuites, principalement des rappels à la loi ou des classements sans suite.

La plupart des condamnations pénales dans le domaine de l'environnement intervient par voie d'ordonnances pénales et de comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité (2,6 % des délits). Les jugements correctionnels sont en revanche de plus en plus rares (5,4 % des délits environnementaux), avec une chute de 10 points par rapport à 2005.

Mais cette progression des alternatives aux poursuites ne doit pas se faire au détriment du procès. Les juges ont ainsi été davantage dessaisis de leur mission de protection de l'environnement et des victimes d'infractions environnementales. En outre, en l'absence de procès, une impression d'impunité domine alors même que la réprobation sociale, légitime, à l'égard des atteintes à l'environnement ne cesse d'augmenter.

Ce recul de la place du juge est préoccupant. En effet, historiquement, les procès pénaux dans ce domaine ont d'une part favorisé la sensibilisation du public aux enjeux de la sauvegarde de la nature, par leur caractère public et médiatique, et ont d'autre part contribué à la construction du droit de l'environnement à travers des avancées jurisprudentielles majeures.

Si la réponse aux manquements réglementaires et aux actes non intentionnels doit se faire par le paiement d'amendes contraventionnelles ou le recours aux alternatives aux poursuites, les manquements intentionnels, avec des conséquences environnementales graves, doivent systématiquement faire l'objet d'une saisine d'un tribunal correctionnel et d'un procès, avec des sanctions dissuasives. Les juges ne doivent pas être dessaisis de leur mission de protection de l'environnement et des victimes d'infractions environnementales.

L'efficacité d'une justice de l'environnement appelle également des délais de procédure qui ne soient pas excessivement longs. Cette lenteur, qui interroge, s'explique sans doute par la technicité des dossiers et leur rareté, qui rendent plus difficile leur appréhension par les magistrats. Pour autant, cette durée excessive n'est pas une fatalité, et une meilleure formation des magistrats, ainsi qu'une augmentation de moyens pourraient réduire nettement le délai de réponse pénale.

S'agissant enfin du quantum des peines prononcées par les tribunaux correctionnels dans le domaine de la répression de la délinquance environnementale, 8 fois plus de dispenses de peine sont prononcées, les

peines d'amende demeurent les peines les plus courantes (71 % des sanctions aux délits environnementaux, contre 35 % pour l'ensemble des délits), mais leurs montants sont assez faibles, et baissent régulièrement (à l'exception d'affaires de pollution des eaux marines par hydrocarbure lourdement sanctionnées par les juridictions du littoral spécialisées). Les peines d'emprisonnement restent rares (14 % des sanctions prononcées, contre 49 % pour l'ensemble des délits), et sont en général assez courtes et assorties d'un sursis.
La faiblesse des peines résulte de deux facteurs : le très grand nombre d'infractions de nature contraventionnelle, et le manque d'acculturation des magistrats, insuffisamment informés du contexte global.

➢ Les difficultés à surmonter

Le défaut d'efficacité du droit de l'environnement résulte en partie d'un droit et d'une procédure ne parvenant pas à se saisir de la spécificité de la matière environnementale :

- en premier lieu, la grande technicité du droit pénal de l'environnement et de ses incriminations, nécessitant souvent la maîtrise de nombreuses données scientifiques, rend le traitement de ces dossiers délicats et conduit les parquets à recourir à des qualifications pénales génériques plus faciles à manier, plutôt qu'aux qualifications prévues par le code de l'environnement. On retrouve cette complexité juridique et technique s'agissant par exemple du droit pénal de la mer ou du droit des déchets « spéciaux » ou dangereux, ou s'agissant également de la fragilité du lien de causalité entre le dommage et la faute poursuivie. De même, la diversité et la disparité des quantums de peine sont souvent difficilement justifiables.

- en deuxième lieu, la procédure pénale et la répression ne semblent pas adaptées aux actes de pollution diffuse (utilisation de véhicules polluants, nuisances sonores, dépôts sauvages d'ordure, etc.). Ces actes, nombreux mais souvent isolés et individuels, ont très souvent pour sanction une contravention peu dissuasive alors que les moyens de preuve nécessaires à leur caractérisation sont difficiles à rassembler.

  Par ailleurs, la poursuite et la condamnation peuvent être procéduralement plus complexes : les personnes poursuivies en droit pénal de l'environnement sont en effet souvent des entreprises, et donc des personnes morales. Certaines règles processuelles, notamment celles relatives à l'intérêt à agir ou à la compétence, constituent autant de freins à l'appréhension des problématiques du droit de l'environnement.

- la coordination entre les parquets et les polices administratives multiples peut être difficile mais elle est indispensable, de même que la qualité des procès-verbaux de constatation, dont dépend beaucoup, si ce n'est essentiellement, la suite de la procédure.

- la place des parties civiles à l'occasion des procès, et l'efficacité de la constitution de partie civile au soutien de l'action publique posent également question.

- enfin, la fragmentation du contentieux environnemental, que se partagent l'ordre administratif et l'ordre judiciaire, porte parfois atteinte à la lisibilité et à l'efficacité de la lutte contre les infractions environnementales. De même, le manque de lisibilité des incriminations souvent définies par renvoi à la réglementation administrative suscite des difficultés.

Au-delà des incriminations, c'est l'ensemble de la chaîne pénale qu'il faut améliorer : en amont, la police de l'environnement souffre d'un déficit chronique de moyens et de formation. Ses agents, souvent très compétents d'un point de vue technique, ne disposent pas toujours de la culture judiciaire nécessaire à une bonne qualité des procès-verbaux. En aval des enquêtes, la qualité des décisions rendues par les juridictions, gage de l'efficacité du droit de l'environnement, suppose des juges régulièrement formés à un contentieux technique faisant appel à de nombreuses connaissances extra-juridiques liées à la compréhension du vivant. Au centre, les orientations données par les parquets devraient être fondées sur une politique pénale définie en concertation avec les principaux acteurs institutionnels et associatifs du territoire.

A l'instar de la lutte contre le terrorisme ou la criminalité organisée, la solution de la spécialisation apparaît comme la mieux adaptée. Elle suppose de spécialiser à la fois les magistrats du siège et du parquet et d'écarter l'idée d'un parquet national au regard des enjeux extrêmement locaux des atteintes à l'environnement.

« Si l'on veut renforcer la réponse pénale apportée aux délits environnementaux, il faut adapter la procédure pénale aux spécificités d'un droit technique qui présente de forts enjeux en termes de réparation du préjudice et à laquelle la société prête de plus en plus attention. »

*

Pour accroître l'effectivité du droit pénal de l'environnement, garantir l'accès au juge, respecter le principe du contradictoire et de la publicité des débats, et permettre une juste indemnisation des parties civiles, les réponses pénales doivent être adaptées à la gravité des infractions commises, et l'audience correctionnelle ne doit pas être évitée, mais au contraire spécialisée afin de faciliter la lisibilité de la politique pénale des parquets et de la jurisprudence des juridictions.

Si l'on veut renforcer la réponse pénale apportée aux délits environnementaux, il faut adapter la procédure pénale aux spécificités d'un droit technique qui présente de forts enjeux en termes de réparation du préjudice et à laquelle la société civile prête de plus en plus attention.

Ce rapport sur le traitement pénal du contentieux de l'environnement s'articulera autour de trois grands objectifs. Seront ainsi successivement abordés, les constats et recommandations du groupe de travail concernant le renforcement de la coordination et du dialogue des différents acteurs du contentieux (partie 1), la modification de l'organisation judiciaire au service de l'efficacité du traitement du contentieux de l'environnement (partie 2), et l'amélioration de la réponse pénale et de son suivi (partie 3).

PREMIÈRE PARTIE : L'amélioration de la coordination et du dialogue des différents acteurs du contentieux

D'après les auditions réalisées et les constats effectués par les membres du groupe eux-mêmes, la communication entre les acteurs judiciaires et l'administration constitue l'une des difficultés majeures du traitement du contentieux pénal de l'environnement, accentuée par la pluralité et la grande diversité des acteurs. En effet, dans le traitement de ce contentieux, une telle difficulté se révèle en amont, au vu de la dispersion des services d'enquête, et en aval, au vu de la déficience dans le suivi des sanctions rendues.
Le groupe de travail a donc en premier lieu préconisé cinq recommandations afin de renforcer la coordination et le dialogue des différents acteurs du contentieux.

I) Un contentieux de l'environnement éclaté au sein de la chancellerie

1. *Les constats du groupe de travail*

Lors de ses travaux, le groupe de travail a pu constater à plusieurs reprises les limites induites par la dichotomie existante entre civil et pénal dans l'approche du contentieux de l'environnement. En raison de sa nature polymorphe, le droit de l'environnement nécessite une approche transversale mêlant droit public, droit civil et droit pénal.

La problématique de la gouvernance vise le traitement du contentieux environnemental par l'administration centrale. L'écueil auquel est confronté la gouvernance des politiques publiques de l'environnement peut être malheureusement résumé ainsi : tout le monde s'en occupe donc personne ne s'en occupe. En effet, les compétences en la matière sont réparties entre la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG), la Direction des affaires civiles et du sceau (DACS) et la Direction des services judiciaires (DSJ).

Au sein de la DACG, le contentieux de l'environnement est confié au Bureau du droit économique, financier, social, de l'environnement et de la santé publique (dit G3/G4). Il est notamment compétent pour l'ensemble des activités économiques en matière environnementale et sanitaire, sociale, comprenant entre autres les infractions en matière de sécurité sanitaire, de produits de santé et de produits dopants.

Dans ces différents domaines, ce bureau est chargé du suivi de l'action publique comprenant notamment l'élaboration des instructions générales de politique pénale adressées aux procureurs généraux, la coordination de la mise en application de ces instructions et, en concertation avec le pôle d'évaluation des politiques pénales, le suivi et l'évaluation de leur mise en œuvre.
Le bureau exerce également une mission de légistique par le suivi et le contrôle de l'application des dispositions de droit pénal et de procédure pénale, puis l'édiction de toute proposition de modification des dispositions législatives ou réglementaires.

Au sein de la DACS, le contentieux de l'environnement est confié au bureau du droit de l'immobilier et de l'environnement de la DACS (dit D3). Il élabore ou concourt à l'élaboration des textes législatifs et réglementaires notamment en matière de contrats relatifs aux immeubles et à la construction, de droit forestier, et de droit de l'environnement, d'urbanisme et d'aménagement foncier.

Au regard de l'importance grandissante du droit constitutionnel en matière de protection de l'environnement[5] il est également possible d'évoquer le bureau du droit constitutionnel et du droit public général au sein de la DACS. Il est en charge de l'élaboration, en liaison avec les autres directions de la chancellerie et les ministères intéressés, des projets de loi portant révision de la Constitution et concourt également à l'élaboration de tout texte ayant des incidences en matière de droit constitutionnel et de droit public général.

La DSJ quant à elle, règle notamment l'organisation et le fonctionnement des juridictions. A ce titre, elle élabore les statuts des magistrats et fonctionnaires des services judiciaires. Elle assure le recrutement, la formation, l'emploi et la gestion des ressources humaines. Elle participe à l'élaboration des projets de lois ou de règlements ayant une incidence sur l'organisation et le fonctionnement judiciaire. Enfin, elle détermine les objectifs stratégiques et opérationnels, définit les besoins de fonctionnement et d'équipement, répartit les ressources et les moyens entre les différents responsables fonctionnels ou territoriaux.
En matière de traitement du contentieux de l'environnement, la DSJ est concernée par un certain nombre de sujets d'attribution des moyens. Il est ainsi possible de citer le sujet crucial de l'affectation des assistants spécialisés auprès des nouveaux pôles régionaux de l'environnement ou des pôles santé publique et environnement historiques de Paris et Marseille. En terme de gestion des ressources humaines, la DSJ est également en position de sélectionner les profils de magistrats spécialisés pour les affecter dans les juridictions désignées pôles régionaux de l'environnement.

A ce jour, il n'existe pas véritablement au sein du ministère de la justice d'instance transversale en charge du contentieux de l'environnement. La secrétaire générale du ministère de la justice a bien été désignée comme haute fonctionnaire au développement durable en application de l'article D.134-11 du code de l'environnement. A ce titre, elle est chargée de préparer la contribution de son administration à la stratégie nationale de développement durable, de coordonner l'élaboration des plans d'actions correspondant et d'en suivre l'application. Mais actuellement, ces fonctions sont déléguées à un expert de haut niveau exerçant au sein du secrétariat général du ministère de la justice, sans lien avec les autres directions.

Il est cependant à noter que ces fonctions ne concernent pas directement le traitement des contentieux de l'environnement. Le haut

[5] Le Conseil constitutionnel a reconnu la valeur constitutionnelle de la charte de l'environnement dans sa décision n° 2008-564 DC du 19 juin puis jugé qu'il découle du préambule de la charte un objectif de valeur constitutionnel de « *protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains* ». Et dans sa décision n° 2022-843 DC du 12 août 2022, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il résulte « *du préambule de la charte de l'environnement que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation et que les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins* ».

fonctionnaire au développement durable est essentiellement en charge de la coordination et du suivi des différentes politiques de développement durable au sein du ministère de la justice.

« Le groupe de travail préconise la mise en place d'une mission visible au sein de la chancellerie sur le traitement civil et pénal du contentieux environnemental »

Les missions respectivement attribuées au bureau G3/G4 de la DACG et au bureau D3 de la DACS permettent d'observer des synergies intéressantes dans l'approche des contentieux entre d'une part les activités économiques et la protection de l'environnement s'agissant de la DACG et d'autre part entre l'immobilier et l'environnement s'agissant de la DACS.

De façon générale, les directions du ministère de la justice sont attachées à développer la concertation entre l'institution judiciaire et les différents départements ministériels et interministériels concernés ainsi que la liaison avec les services centraux des départements ministériels compétents.

A titre d'exemple, le travail préparatoire à la loi du 24 décembre 2020 a été l'occasion pour la DACG et la DACS de travailler ensemble en raison des nouvelles incriminations axées sur la nature du dommage et de la spécialisation des pôles régionaux de l'environnement, lesquels présentent un versant pénal et un versant civil. Les discussions entre la DACS et la DACG se poursuivent notamment sur la question des experts de ce contentieux très technique ou encore sur la durée de 7 ans pour caractériser la durabilité des atteintes à l'environnement exigée dans le délit d'écocide.

Cependant, le risque est important de se retrouver confronté à un fonctionnement en silos, les réflexions n'adoptant pas forcément la vision transversale pourtant indispensable à l'appréhension du contentieux de l'environnement.

Au-delà, l'éclatement du contentieux de l'environnement entre plusieurs directions peut nuire à l'action du ministère de la justice dans ses relations interministérielles. En effet, il a été constaté que le ministère de la justice peut s'effacer dans le traitement de la problématique environnementale au profit du ministère de la transition écologique, du ministère des affaires étrangères et du ministère de l'intérieur.

Lors de son audition par le groupe de travail, Vincent DELBOS a donné deux illustrations. Ainsi, beaucoup de dispositions pénales fortes adoptées par la loi climat et résilience[6] se sont retrouvées dans le code de l'environnement, ce qui peut s'interpréter comme un renoncement de la part de la chancellerie. Il a relevé que le garde des Sceaux et la DACG ne comptaient pas parmi les commissaires du gouvernement présents lors des discussions à l'Assemblée nationale. Et au niveau international, la représentation de la France à l'occasion des conférences des parties prévues par la convention d'Aarhus[7] est assurée par le seul ministère de la transition écologique.

[6] Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

[7] Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée le 25 juin 1998.

2. *Les pistes de réflexion*

Le groupe de travail préconise la mise en place d'une mission visible au sein de la chancellerie sur le traitement civil et pénal du contentieux environnemental, qui permettrait notamment de renforcer la coopération entre les différentes directions du ministère de la justice.

Parmi les avantages d'une telle solution, il est avant tout relevé que la création de cette mission renverrait un signal fort pour cet écosystème judiciaire. Elle témoignerait de la prise en compte, au plus haut niveau du ministère, des enjeux et des spécificités du contentieux de l'environnement. Pour cette raison, le positionnement de cette mission directement auprès du garde des sceaux à l'image de la haute-fonctionnaire à l'égalité femmes-hommes serait opportune.

« La mise en œuvre puis la conduite d'une politique appropriée aux contextes locaux impose de mettre en place des indicateurs fiables »

La création de cette mission permettrait, en outre, au ministère de la justice d'avoir plus de poids dans les discussions interministérielles. La mission constituerait en effet un interlocuteur unique et identifié par les directions des autres ministères. Compte tenu de sa représentativité plus grande, ses prises de positions seraient plus fortes.

Les projets de textes et avis rendus, bénéficieraient d'une vision transversale et contribueraient ainsi à l'approche systémique tout particulièrement nécessaire en matière de protection de l'environnement. Et il est permis de penser que l'association de la DSJ au plus tôt du projet de réforme conduirait à l'allocation de moyens adaptés à sa bonne mise en œuvre par les juridictions.

Par ailleurs, la mise en œuvre puis la conduite d'une politique appropriée aux contextes locaux impose de mettre en place des indicateurs fiables. A ce titre, la mission pourrait se voir également confier le rôle d'exploiter les données remontées d'observatoires mis en place auprès de chaque pôle régional de l'environnement.

S'agissant encore des données statistiques, Sophie MACQUART-MOULIN, directrice adjointe des affaires criminelles et des grâces a indiqué, lors de son audition, que la direction travaille avec la DSJ [8] pour davantage tracer les affaires dont seront saisis les pôles régionaux de l'environnement. Elle a, par ailleurs, précisé qu'il conviendra de créer des indicateurs spécifiques dans le logiciel du bureau d'ordre national CASSIOPEE pour avoir une parfaite connaissance statistique des affaires portées devant ces pôles. De tels projets ne peuvent qu'être encouragés.

A cet égard, il convient également de souligner que le rôle de la DACG, dans l'accompagnement concret des juridictions pour la mise en œuvre de ces réformes, gagnerait à être renforcé, de même que les bilans qui pourraient être sollicités auprès des procureurs généraux sur la politique pénale appliquée, les initiatives mises en place et les éléments statistiques, afin de pouvoir disposer de données utiles.

[8] Au sein de la DSJ, la sous-direction de l'organisation judiciaire et de l'innovation a la charge des différents applicatifs informatiques métiers dont fait partie le logiciel CASSIOPEE.

Recommandation n° 1 :

Mettre en place une mission au sein de la chancellerie sur le traitement civil et pénal du contentieux de l'environnement

II) Une formation spécialisée insuffisamment partagée entre les différents acteurs

1. *Les constats du groupe de travail*

Le constat de l'importance d'assurer une formation spécifique des magistrats au contentieux de l'environnement est unanimement partagé par les membres du groupe de travail et les différentes personnes entendues.

En effet, le magistrat qui traite de ce contentieux rencontre deux difficultés principales : d'une part, la technicité du contentieux et la multiplicité de ses interlocuteurs en la matière, et d'autre part, la difficulté qu'il y a à apprécier les enjeux environnementaux présents dans chaque dossier.

Le droit de l'environnement se distingue par son caractère polymorphe, la multiplicité de ses sources et des administrations compétentes pour en connaître. Technique et foisonnante, la réglementation en la matière peut être difficile à appréhender même pour un magistrat aguerri. Les techniques d'enquêtes présentent, naturellement, des spécificités et peuvent être confiées à des inspecteurs dont il convient de connaître précisément les pouvoirs. L'indentification de l'infraction, l'appréciation du lien de causalité ou encore celle du préjudice s'accompagnent fréquemment de problématiques scientifiques.
En la matière, les administrations ou services d'enquêtes spécialisés peuvent fournir au magistrat un éclairage précieux. Cependant, la spécificité de son statut lui impose d'être en mesure de porter un regard critique sur ces éléments.

Les discussions du groupe de travail ont, à plusieurs reprises, fait ressortir que la principale question du contentieux de l'environnement est l'application effective des normes existantes. Le développement de la formation, en participant à la connaissance et la maîtrise de ces règles par les magistrats, est assurément un facteur de renforcement de cette effectivité.
En outre, le manque de temps et de moyens sont souvent avancés pour expliquer le faible investissement des magistrats, notamment du parquet, dans le traitement des contentieux de l'environnement. Il est permis de penser que le manque de connaissances en la matière est un facteur aggravant de cet état de fait.

Les membres du groupe de travail sont ainsi unanimes quant au besoin de formation de qualité à ce contentieux pour les magistrats.

Pour permettre d'assurer les compétences opérationnelles des magistrats sur le contentieux de l'environnement, les membres du groupe de travail proposent de renforcer leur formation à trois moments : lors de la formation initiale à l'Ecole nationale de la magistrature, lors de sessions de formation continue dispensée par l'Ecole nationale de la magistrature ainsi que lors d'un changement de fonction vers un poste spécialisé.

Les membres du groupe de travail estiment que l'ENM a pris en considération l'importance du contentieux de l'environnement en renforçant, récemment, la formation initiale et continue des magistrats.

La formation initiale des auditeurs de justice, et autres élèves formés par l'ENM[9], est essentiellement tournée vers la maîtrise des contentieux généraux et ceci pour l'ensemble des fonctions du magistrat. Le programme de formation est, dès lors, très dense et ne permet pas d'aborder, dans le détail, l'intégralité des contentieux qu'un magistrat est susceptible d'avoir à traiter. Par ailleurs, la technicité intrinsèque au droit de l'environnement complique son utilisation lors des séquences pédagogiques proposées à des élèves magistrats par définition peu aguerris.
Cependant, l'ENM a fait le choix de sensibiliser les auditeurs de justice au droit de l'environnement lors de la période d'étude initiale à Bordeaux et lors des stages qu'ils doivent effectuer. Ils peuvent également bénéficier de sessions supplémentaires, après le choix de leur premier poste, lors de la période de préparation aux premières fonctions (en particulier celles du ministère public).

En période d'étude initiale à Bordeaux, l'étude des principaux aspects du processus décisionnel du magistrat du ministère public est notamment illustrée par l'exploitation d'exemples issus des questions environnementales.

De plus, l'activité pédagogique de l'école est structurée, tant en formation initiale qu'en formation continue, en pôles de formation. Parmi les huit pôles de formation, le Pôle économique et sociale a récemment vu son périmètre d'étude augmenté par la thématique de l'environnement devenant le Pôle économique social et environnemental. Une telle évolution témoigne de la volonté de l'ENM de prendre en compte la thématique de l'environnement dans ses enseignements. Ainsi, le pôle économique, social et environnemental organise, depuis plusieurs années, des conférences consacrées aux questions environnementales.

L'ENM propose également à plusieurs auditeurs d'aller à la rencontre des acteurs de la protection de l'environnement (la DREAL, la DTM ou encore l'Office français de la biodiversité) lors de stages d'immersion. Plusieurs personnalités entendues par le groupe de travail, en particulier les représentants de l'Office français de la biodiversité, ont souligné la pertinence de ces stages et appelé de leurs vœux leur pérennisation.

En outre, la promotion 2022 des auditeurs de justice est la première à suivre le tronc commun à 15 écoles du service public mis en place dans le cadre de la réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État. Il est destiné à développer la culture commune de l'action publique des élèves des écoles de service public se préparant à l'exercice de fonctions d'encadrement supérieur ou juridictionnelles. L'un de ses modules est intitulé *« Construire l'action publique face à l'urgence écologique »* et s'organise autour des axes suivants : saisir la gravité de la situation et savoir discerner les enjeux ; prendre conscience de l'ampleur des transformations nécessaires, savoir intégrer les enjeux écologiques dans les politiques publiques et savoir intégrer les enjeux

[9] Stagiaires en reconversion professionnelle dits intégrés directs ou issus du concours complémentaire.

écologiques dans la gestion d'une organisation.
La formation s'adresse avant tout à de futurs hauts fonctionnaires destinés à conduire des organisations publiques. Elle contribue cependant à donner aux auditeurs de justice des clés de compréhension des enjeux environnementaux entourant leurs futures décisions.

La présence de sessions de formation continue consacrées, directement ou indirectement, aux contentieux de l'environnement dans le catalogue de l'Ecole nationale de la magistrature est ancienne. Surtout, le renforcement important de ces enseignements doit être souligné.
En effet, dans les années 2010 la formation *« Le juge et l'environnement »* est progressivement passée de 2 sessions annuelles de 5 jours destinées à accompagner la progression des stagiaires, à une seule session de 5 jours puis uniquement de 3 jours. Le manque de candidats est avancé pour expliquer ces réductions.
Depuis 2018, on constate un renversement de la tendance avec la création des sessions *« Les droits de l'environnement »* et *« L'animal et le droit »*. D'une durée de 5 jours, la formation *« Les droits de l'environnement »* est conçue comme une introduction pour les magistrats souhaitant s'initier à ces contentieux. Elle propose une approche transversale du droit de l'environnement et aborde notamment les aspects juridiques de la biodiversité et de la santé publique, l'enquête environnementale, le droit des installations classées, la réparation du préjudice écologique, la protection des espaces maritimes, le risque climatique et les enjeux internationaux.
La session *« L'animal et le droit »*, plus spécifique, propose, sur 3 jours, une réflexion sur la condition animale et le statut juridique de l'animal, avec notamment s'agissant de l'angle pénal un focus sur la spécificité des saisies et confiscations en la matière.

La volonté de l'ENM d'accompagner l'émergence des problématiques environnementales dans le contentieux judiciaire et d'accompagner l'émergence des pôles régionaux environnementaux créés par la loi du 24 décembre 2020 s'exprime principalement dans la mise en place de formations de perfectionnement.
Un partenariat avec l'OCLAESP[10] a permis la mise en place de la formation *« Enquêter sur les atteintes à l'environnement et à la santé publique »*.
Dans une première phase de formation, les apprenants suivent un enseignement à distance, représentant 24 heures de formation, qui leur permet d'avoir une première approche des thématiques liées aux atteintes à l'environnement (produits phytopharmaceutiques, espèces protégées, déchets, installation classées, pollutions) et à la santé publique (médicaments humains, médicaments vétérinaires, compléments alimentaires, dispositifs médicaux et dopage).
Dans une seconde phase (année n+1), les magistrats qui ont validé la formation à distance participent à une semaine de stage en présentiel avec les enquêteurs à l'EOGN[11] de MELUN, en fonction de la thématique choisie (atteintes à l'environnement ou à la santé publique).

La dynamique en cours à l'ENM est spécialement marquée par la création en 2022 du cycle approfondi sur la justice environnementale. Ce cycle, conçu sur le

[10] Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique.
[11] École des officiers de la gendarmerie nationale.

modèle du CADEJ[12], d'une durée totale de 15 jours, s'étale sur l'année civile sous forme de cinq modules.
Caractérisé par sa vocation pratique, ce cycle est destiné à accompagner les magistrats civilistes et pénalistes en charge des contentieux environnementaux dans leur besoin de spécialisation. Praticiens du droit, enquêteurs, universitaires et scientifiques apportent leur expertise et leur regard sur la justice environnementale, afin de permettre aux participants d'en maîtriser les enjeux, les spécificités juridiques, et les perspectives d'évolution. Il comprend notamment un focus sur les techniques d'enquête, la réponse pénale et les spécificités du procès environnemental.

Par ailleurs, l'ENM organise, conjointement avec l'AFJE[13] et l'EFB[14] le cycle de formation « MAJ » qui permet aux participants magistrats, avocats et juristes d'échanger leurs points de vue et alimenter leur expertise sur la base de cas pratiques. En 2023, le cycle est complété d'un module intitulé *« Vigilance et responsabilité environnementale des entreprises »*. Il doit notamment présenter le cadre normatif national et international de responsabilité environnementale et son articulation avec la RSE en général, en précisant ses modalités de mise en œuvre, au sein des entreprises (prévention des risques) et devant le juge (contentieux environnemental).

Enfin, des stages sont également proposés aux magistrats dans le cadre de la formation continue, au sein de l'Office français de la biodiversité (stage collectif) et des conservatoires du littoral de Corse, PACA et Bretagne (stage individuel).

2. *Les pistes de réflexion*

Le mouvement d'enrichissement des formations proposées aux magistrats doit se poursuivre. A ce titre, le groupe de travail souligne la nécessité de mettre en œuvre une acculturation solide au contentieux de l'environnement lors de la formation initiale, pour sensibiliser à cette thématique et lutter contre la perception restrictive que les auditeurs de justice peuvent en avoir. A titre de comparaison, un parallèle est fait avec les enseignements du contentieux économique et financier à une époque où il était encore émergent.
Les efforts entrepris en ce sens par l'ENM sont pertinents et doivent, dès lors, être poursuivis.

Concernant la formation continue, le groupe de travail avance la proposition du renforcement des formations croisées, au niveau local, des acteurs de l'environnement.

L'idée part du constat né des auditions de personnalités réalisées par le groupe de travail. Les enjeux entourant la formation des magistrats aux contentieux de l'environnement sont à rapprocher de ceux touchant la formation des inspecteurs de l'environnement en matière pénale.
Il a, en effet, été relevé un besoin de sensibilisation des inspecteurs de l'environnement au droit pénal et à la procédure pénale. Au-delà de la technique juridique comme la connaissance des schémas d'une procédure pénale, il importe que les inspecteurs de l'environnement saisissent les enjeux du traitement du

[12] Cycle approfondi d'études judiciaires.
[13] Association française des juristes d'entreprise.
[14] École de formation du barreau de Paris.

contentieux dans la vie d'un parquet et les suites données à une affaire.

La provenance des agents de la police de l'environnement peut expliquer un besoin de formation en droit et procédure pénale. L'ordonnance n°2012-34 du 11 janvier 2012 en créant le statut d'inspecteur de l'environnement n'a pas créé un nouveau corps mais définit un cadre procédural unique applicable aux agents de certains services en charge de la police de l'environnement. Parmi eux, un grand nombre ont suivi une formation d'ingénieur et lorsqu'ils sont des juristes, leur formation est essentiellement tournée vers le droit public. Ceci peut d'ailleurs les conduire à privilégier le recours aux solutions administratives et les exposer, par voie de conséquences, à certains reproches pointant du doigt leur absence de « *fibre répressive* ».

Ceci étant, la présence d'agents ayant un profil d'ingénieur est indispensable en raison de la technicité et de la complexité de ce domaine. Ainsi, la formation de ces agents au droit pénal semble préférable au recrutement majoritaire de juristes au profil pénaliste.

Le statut d'inspecteur de l'environnement regroupe donc des agents aux profils variés qui, en outre, appartiennent parfois à des organisations dont le périmètre a pu récemment connaître d'importantes modifications [15]. Les agents de ces organisations ont ainsi pu voir leurs pouvoirs et leurs domaines d'action fortement augmenter. Plusieurs générations d'agents, au bagage universitaire très différent, peuvent également se côtoyer au sein d'un même service.

De plus, les prérogatives de police judiciaire des inspecteurs de l'environnement ont récemment été renforcées [16]. Ils peuvent notamment procéder à des perquisitions[17], à la saisie d'objets ou de véhicules [18] et, pour certains d'entre eux, à des enquêtes sous pseudonymes [19]. Les inspecteurs peuvent également délivrer des convocations en justice tant devant le tribunal de police[20] que le tribunal correctionnel[21].

« Au-delà de la technique juridique comme la connaissance des schémas d'une procédure pénale, il importe que les inspecteurs de l'environnement saisissent les enjeux du traitement du contentieux dans la vie d'un parquet et les suites données à une affaire. »

L'ensemble de ces évolutions représente d'importants enjeux en termes d'expertise et de formation.

La formation des inspecteurs de l'environnement du Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires est plurielle et varie selon les différentes structures. Dans les services déconcentrés, les formations sont assurées par les départements et portent sur la police administrative et les suites administratives, les bases en matière de droit pénal et de procédure pénale (prérogatives d'enquête, régularité de la procédure, suites données à un

[15] Ce qui est le cas notamment de l'Office français de la biodiversité, crée par loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 et qui opère la fusion de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS).
[16] Art. L.172-4 et suivants du code de l'environnement.
[17] Art. L.172-5 et L.172-6 du code de l'environnement.
[18] Art. L. 172-11 du code de l'environnement.
[19] Art. L.172-11-1 du code de l'environnement.
[20] Art. 533 du code de procédure pénale.
[21] Art. 390-1 du code de procédure pénale.

dossier) et l'articulation entre la police administrative et la police judiciaire. Les départements font généralement en sorte de faire intervenir un magistrat du parquet au moins une demi-journée. Les enquêteurs disposent par ailleurs de compétences techniques en fonction de leur spécialité (ex : eau et nature, sites classés…). En plus de la formation initiale, il existe des formations prise de poste centrée sur la police administrative (les missions de contrôle étant les missions principales de la police de l'eau et de la nature).
L'Office français de la biodiversité a édicté, en interne, un socle minimum de formation et de compétence que chaque agent se doit d'acquérir notamment en matière de police judiciaire : tous les entrants ont une formation obligatoire à valider, se composant d'une semaine sur les fondamentaux du droit, une semaine de théorie sur leur prérogative, une semaine sur les techniques d'audition et deux semaines où est mis en place une enquête environnementale complète. De plus, l'OFB a développé des trames d'actes judiciaires avec des aides à la rédaction ainsi qu'un guide méthodologique.

Il ressort de ces différents éléments que la formation des inspecteurs de l'environnement aux aspects technique est prise en compte par leur administration de rattachement, tel que l'OFB a pu l'exposer.
Pour autant, le groupe de travail considère que les inspecteurs du travail restent peu familiers du fonctionnement judiciaire. Dès lors, ils pourraient tirer bénéfice d'explications sur les attentes des parquets, des juges d'instruction ainsi que des juridictions de jugement.
En pratique, les illustrations sont nombreuses. Sensibilisés aux enjeux de la procédure judiciaire, certains inspecteurs de l'environnement complètent leurs procédures de notes sur le contexte environnemental, rendent plus accessible la rédaction de leurs procès-verbaux de constatations voire viennent expliquer à l'audience les enjeux de la remise en état des lieux.
La présence à l'audience ainsi que les explications délivrées par les membres de juridictions peuvent également encourager les inspecteurs de l'environnement à fournir la liste des antécédents traités par la voie administrative.

Le groupe de travail tient également à souligner l'importance de la formation des officiers et agents de police judiciaire aux rudiments du contentieux de l'environnement. Les militaires de la gendarmerie, de par leur présence en zone rurale et périurbaine sont principalement concernés. Pour autant, le contentieux de l'environnement est également de plus en plus présent en zone urbaine. Dès lors, la formation des enquêteurs de la police nationale ne doit pas être négligée.

Malgré le soutien ponctuel, la documentation et les formations proposés par l'OCLAESP, les enquêteurs sont souvent peu armés pour traiter les dossiers de contentieux de l'environnement. Une telle situation est d'autant plus dommageable qu'un grand nombre de procédures environnementales dites du quotidien sont traitées par des enquêteurs généralistes. A ce titre, le présent rapport développe ci-après tous les enjeux entourant le traitement et l'évaluation de ces procédures.

Les besoins en formation pointés par le groupe de travail le conduisent à suggérer le développement des formations communes aux magistrats, inspecteurs de l'environnement et inspecteurs de la police judiciaire.

« Les besoins en formation pointés par le groupe de travail le conduisent à suggérer le développement des formations communes aux magistrats, inspecteurs de l'environnement et inspecteurs de la police judiciaire. »

De telles formations permettent aux inspecteurs de l'environnement de s'aguerrir aux techniques judicaires et à la procédure pénale auprès des magistrats. En retour les inspecteurs communiquent des éléments de connaissance aux magistrats et aux enquêteurs généralistes sur les aspects environnementaux ou encore sur l'estimation du préjudice environnemental.

Elles peuvent être construites autour de la réalisation de cas pratiques tirés de dossiers de procédure réels ou fictifs. Ancrées dans les réalités du terrain et favorisant les interactions, ces formations présentent de nombreux intérêts pédagogiques. Elles participent à la diffusion des bonnes pratiques. Surtout, elles permettent de répondre au principe dit de décentrage particulièrement efficace dans le cadre de la formation des adultes : il revient à conduire l'apprenant à se mettre à la place de son interlocuteur habituel et ainsi à changer de regard.

L'échelon idéal pour réaliser ces formations est la formation continue déconcentrée pilotée par l'Ecole nationale de la magistrature. La dimension régionale présente l'avantage de répondre à l'un des écueils rencontrés lors des formations aux contentieux de l'environnement : l'étendue des sujets à couvrir qui rend vaine toute recherche d'exhaustivité. Le programme peut ainsi être circonscrit à certains champs du contentieux de l'environnement qui concernent les ressorts des cours d'appel participant à la formation.

Ainsi, dans une recherche d'efficacité, les contentieux touchant les littoraux pourront ainsi être abordés en détails dans les ressorts des cours d'appel concernés alors que les sujets touchant les zones de montagnes seront davantage abordés dans les ressorts impactés.

Dès lors, la formation continue nationale pourrait se consacrer à délivrer des formations à vocation générale (tel que c'est le cas aujourd'hui) alors que la formation continue déconcentrée proposerait des formations plus spécialisées.

Une telle proposition présente également l'avantage de s'appuyer sur l'organisation actuelle de la formation continue telle qu'organisée par l'Ecole nationale de la magistrature. Ainsi, la formation continue déconcentrée est animée par le réseau des coordonnateurs régionaux de formation[22] et elle peut facilement associer le monde universitaire.

Dans un souci de cohérence, il peut être imaginé que l'Ecole nationale de la magistrature conçoive des mallettes pédagogiques susceptibles d'être utilisées dans le cadre des formations déconcentrées.

De plus, le dispositif peut s'appuyer sur les ressources locales. Les ressorts comprennent souvent des magistrats aguerris au traitement des contentieux de l'environnement. Le tissu associatif au sérieux reconnu, tels que les membres de la fédération France nature environnement, peut également contribuer à enrichir le contenu de ces formations. Dans la suite de la mise en place des pôles

[22] Magistrats judiciaire en détachement à l'École nationale de la magistrature en charge, notamment, d'organiser la formation continue déconcentrée au bénéfice des magistrats de plusieurs cours d'appel.

régionaux de l'environnement, plusieurs barreaux ont créé des instituts centrés sur le droit de l'environnement. Enfin, la participation de magistrats administratifs permettrait de participer au renforcement du dialogue des juges et tiendrait compte de l'importance du droit public dans les contentieux de l'environnement.

« De telles formations contribuent à permettre aux différents interlocuteurs de se rencontrer et ceci dans un cadre institutionnel, respectueux de la place de chacun »

Autre avantage, de telles formations contribuent à permettre aux différents interlocuteurs de se rencontrer et ceci dans un cadre institutionnel, respectueux de la place de chacun, en association également la recherche universitaire. Il n'est plus à démontrer à quel point l'identification de ses interlocuteurs est précieuse dans le traitement du contentieux. A ce titre, les autres professionnels du ministère de la Justice, greffier ou conseillers d'insertion et de probation, pourraient être également associés à ces formations déconcentrées. Le suivi des dossiers environnementaux par les greffiers ainsi que la correcte exécution des peines en la matière appellent des connaissances spécifiques. Les autres écoles du ministère, à savoir l'Ecole nationale des greffes et l'Ecole nationale de l'administration pénitentiaire, pourraient ainsi devenir partenaires de ces formations.

La formation doit nécessairement s'inscrire dans une politique des ressources humaines.

A ce titre, les membres du groupe de travail accueillent favorablement l'idée d'instaurer une formation obligatoire préalable à l'entrée en fonction à un poste spécialisé traitant du contentieux de l'environnement. Elle pourrait s'inscrire dans le cadre des formations changement de fonction mises en place par l'Ecole nationale de la magistrature. Depuis 2008, l'ENM organise la formation des magistrats nouvellement nommés à des fonctions qu'ils n'ont pas exercées dans leurs précédentes affectations[23]. L'objectif est de préparer les magistrats à être opérationnels dans le nouveau poste qu'ils ont choisi. Ces formations se déclinent en 9 formations changement de fonction correspondant aux principales fonctions qu'un magistrat peut être amené à exercer en juridiction[24]. Elle comprend des enseignements théoriques dispensés à l'ENM et une partie pratique sous la forme d'un stage en juridiction. Elle permet de réactualiser les enseignements reçus lors de la formation initiale.

L'organisation d'une formation spécifique peut être difficile à court terme. L'alternative pourrait ainsi être de demander aux magistrats nommés sur des postes appartenant à un pôle régional de l'environnement de suivre l'une des formations figurant au catalogue de la formation continue.

Cet état de fait a également conduit le groupe de travail à s'interroger sur l'opportunité de spécialiser les magistrats appelés à rejoindre les pôles régionaux de l'environnement, comme cela a pu être considéré comme le plus adapté dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ou la criminalité organisée. Au

[23] Décret n° 2008-483 du 22 mai 2008 modifiant le décret n° 72-355 du 4 mai 1972 relatif à l'École nationale de la magistrature.
[24] Parquet, instruction, juge des enfants…

regard des enjeux particulièrement locaux des atteintes environnementales, il s'agit de spécialiser à la fois les magistrats du siège et du parquet et d'écarter l'idée d'un parquet national.

Au-delà de la formation, cela passerait par la création de postes dit fléchés voire de postes spécialisés garantis statutairement [25] . La sélection des candidats tiendrait ainsi compte de leurs compétences en la matière. Un engagement à demeurer une durée minimum sur le poste a été évoqué. Il présente l'avantage de garantir une montée en compétences sur le poste ainsi que maintenir la mémoire du service. Deux aspects essentiels à la gestion efficace de ces contentieux par l'institution judiciaire.

Recommandation n° 2 :

Renforcer la formation de l'ensemble des acteurs du contentieux de l'environnement

III) Un manque de coopération entre les services et une coordination insatisfaisante entre les acteurs judiciaires et l'administration

1. *Les constats du groupe de travail*

Les membres du groupe de travail soulignent, comme l'a fait la majorité des personnes auditionnées, que l'organisation des services chargés de la criminalité environnementale est éclatée entre les polices administratives, pilotées par le préfet, et la police judiciaire, pilotée par le procureur de la République. Cette division des compétences entraîne un manque de coopération entre les services et une coordination peu satisfaisante entre les acteurs judiciaires et l'administration, qui est à l'origine de nombreux dysfonctionnements dans le traitement du contentieux de l'environnement. Les membres du groupe de travail ont constaté dans leur pratique, ce qui a été confirmé par certains interlocuteurs auditionnés, que la remontée d'information vers les autorités judiciaires était parfois inexistante, l'administration préférant traiter le dossier elle-même et utiliser des mesures de régulation douces et progressives, en dehors de tout cadre contraignant.

Les représentants du ministère de la transition écologique ont rappelé que le pénal n'était pas la voie privilégiée par les inspecteurs de l'environnement, la tradition les poussant plutôt à l'utilisation de solutions administratives, et ce d'autant plus depuis la refonte du livre I du code de l'environnement les dotant d'un panel important et varié de sanctions (remise en état, astreintes, amende administrative). Cette différence de logique a suscité certains reproches, notamment l'absence de fibre répressive des agents de la police de l'environnement.

[25] Lors de son audition Vincent DELBOS a estimé que pour les 35 pôles régionaux de l'environnement cela reviendrait à environ 200 postes statutaires.

Les membres du groupe de travail s'accordent sur le fait que tous les contentieux ne se prêtent pas à une logique répressive et qu'il est indispensable de disposer à la fois des compétences d'agents ayant un profil d'ingénieur en raison de la complexité et de la technicité de la matière, et des compétences de juristes formés aux questions juridiques, la question essentielle demeurant celle de la remontée d'informations aux autorités judiciaires, en fonction de critères tenant à la nature ou à la gravité des faits.

« Cette division des compétences entraîne un manque de coopération entre les services et une coordination peu satisfaisante entre les acteurs judiciaires et l'administration, qui est à l'origine de nombreux dysfonctionnements dans le traitement du contentieux de l'environnement. »

Le dossier Lubrizol constitue une illustration des difficultés liées à la transmission d'informations. Ce dossier concerne un incendie s'étant déclaré le 26 septembre 2019 sur le site de l'usine de produits chimiques des sociétés Lubrizol et Normandie Logistique à Rouen, site classé Seveso. Cet incendie a créé un important nuage de fumée contenant des matières toxiques. De nombreuses administrations ont été mobilisées sur ce dossier : la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), la direction département des territoires et de la mer (DDTM), et l'OFB. Cette affaire a révélé que les démarches avaient déjà toutes été réalisées au titre des polices administratives, sans que l'autorité judiciaire n'en ait été informée. L'autorité judiciaire avait été saisie une seule fois pour une infraction de moindre gravité qui avait donné lieu au prononcé d'une amende de 4 000 euros par le tribunal de police à l'encontre de la société Lubrizol. Ainsi, au moment de l'ouverture de l'enquête pénale relative à l'incendie et à ses conséquences, l'autorité judiciaire n'avait qu'une connaissance partielle de la situation de l'entreprise et a constaté plus tard un certain nombre de défaillances à l'occasion des contrôles de la police administrative.

L'absence de remontée d'informations, et d'échanges d'informations, entre les services administratifs intervenant en première intention, et les services judiciaires intervenant en cas de commission d'infractions, est un obstacle fort à l'efficacité de la lutte contre les atteintes à l'environnement. Cette remontée d'informations permettrait aux magistrats d'avoir une connaissance plus précise de la réalité du contentieux environnemental sur leur ressort et de mieux repérer les manquements répétés afin de relever progressivement le niveau de répression.

Les représentants de l'association France nature environnement se font également le relais de cette demande de dialogue entre les acteurs du contentieux de l'environnement. Ils soulignent l'action des préfectures, en donnant l'exemple de la pollution des cours d'eau par des pesticides agricoles (sujet sensible pour le monde agricole), action allant dans le sens d'un traitement uniquement sur le plan administratif, par le biais de multiples rappels ou courriers, sans saisir les parquets. Sur le terrain, ces actions préfectorales non concertées avec l'autorité judiciaire aboutissent à des situations qui se résolvent lentement, quand elles se résolvent, et donnent un sentiment d'impunité profitable aux industriels.

Les représentants de France nature environnement ont soulevé par ailleurs le turn-over important des magistrats du parquet chargés du contentieux de l'environnement, de sorte qu'il est difficile d'assurer un suivi des dossiers pénaux sur le long terme, et d'avoir une vision extensive des problématiques environnementales. Les membres du groupe de travail confirment que les magistrats du parquet font l'objet de changements de poste en interne ou de mutations en externe, et mentionnent en contrepartie le rôle important que doit être celui du procureur général pour assurer la cohérence et le suivi du contentieux de l'environnement sur le ressort de la cour d'appel, en adressant des lettres de mission aux magistrats référents « environnement » prenant leur fonction dans le service.

Enfin, l'association France nature environnement se plaint de ne pas être suffisamment informée des constats d'infractions environnementales, ce manque d'information faisant obstacle à la constitution de partie civile, ou encore à l'introduction d'actions en réparation du préjudice environnemental. Donner à certaines associations cette information importante en début de procédure contribuerait à pallier ce manque. France nature environnement a indiqué au groupe de travail avoir joué le jeu de l'agrément de ses services par le ministère de la justice, avoir dans ses rangs plusieurs juristes diplômés avocats et être une association très structurée au niveau national, autant d'éléments qui devraient attester de sa capacité à avoir une véritable valeur ajoutée dans les procédures et à apporter des éléments techniques et juridiques nouveaux.

Les acteurs du contentieux de l'environnement ont évoqué au cours de leur audition par le groupe de travail la mise en place d'un outil local de coordination des administrations en matière de police de l'eau : les *MISEN* (missions inter-services de l'eau et de la nature). Les réunions des MISEN ont lieu à l'échelon départemental, et regroupent, sous l'autorité du préfet, de nombreux services mobilisés dans les actions de police administrative en matière environnementale (DREAL, OFB, agence de l'eau, ONF, parcs nationaux). Elles ont pour objectif la définition d'une stratégie de contrôle au niveau local, et la fixation d'objectifs, en lien avec les priorités données par le gouvernement.

« L'absence de remontée d'informations, et d'échanges d'informations, entre les services administratifs intervenant en première intention, et les services judiciaires intervenant en cas de commission d'infractions, est un obstacle fort à l'efficacité de la lutte contre les atteintes à l'environnement. »

Au cours de leur audition par le groupe de travail, les représentants de l'OFB ont déploré l'absence d'efficacité de la MISEN parfois insuffisamment pilotée, et insuffisamment prise en compte par les parquets qui ne sont ainsi pas impliqués dans les plans de contrôle et n'en ont parfois pas connaissance.

2. *Les pistes de réflexion*

Le groupe de travail considère que la création de comités opérationnels réunissant les acteurs du contentieux de l'environnement est une recommandation forte. Constatant que la collaboration entre les différents services est tributaire du facteur humain et dépend de la sensibilité de chacun, il apparaît nécessaire de mettre en place des cadres pour avancer et d'institutionnaliser des outils de dialogue.

Le rapport « *Une justice pour l'environnement* » remis en 2019 préconisait de systématiser la création de comités opérationnels départementaux de défense écologique (CODDE), co-présidés par le préfet et le procureur de la République du département pour organiser l'échange des informations utiles, définir des priorités de contrôle, procéder à l'examen des situations d'atteintes à l'environnement recensées et évaluer l'impact des mesures prises. Cette instance dont la périodicité serait à définir, devrait réunir l'ensemble des services déconcentrés de l'État, placés sous l'autorité des préfets, mais aussi les opérateurs nationaux en charge des polices de l'environnement ou autorités administratives (autorité de sureté nucléaire, autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires…).

« La création de comités opérationnels réunissant les acteurs du contentieux de l'environnement est une recommandation forte. Constatant que la collaboration entre les différents services est tributaire du facteur humain et dépend de la sensibilité de chacun, il apparaît nécessaire de mettre en place des cadres pour avancer et d'institutionnaliser des outils de dialogue. »

La circulaire de la DACG du 11 mai 2021, présentant les dispositions de la loi du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée, prévoit la tenue d'une réunion annuelle organisée par les pôles régionaux de l'environnement, présidée par le procureur général, en présence des parquets du ressort des PRE, des services de police et de gendarmerie, et des services départementaux et régionaux contribuant aux missions de police judiciaire, aux fins d'exposer la politique pénale mise en œuvre sur le ressort. La circulaire précise que les grandes orientations stratégiques définies au cours de cette réunion annuelle ont vocation à être déclinées au niveau départemental dans le cadre d'une coordination renforcée des acteurs en charge des polices administrative et judiciaire de l'environnement.

Des initiatives régionales existent déjà sur certains ressorts et ont démontré leur efficacité. Ainsi, dans le département des Bouches-du-Rhône, a été mis en place un COLAEN (comité opérationnel de lutte contre les atteintes à l'environnement) réunissant les trois parquets du département (Marseille, Aix-en-Provence et Tarascon) et tous les services de police, de gendarmerie et les administrations en charge de la police l'environnement. Ce COLAEN est décliné dans une structure plus opérationnelle à Marseille, le groupe opérationnel des Calanques (GOC), prenant en compte les spécificités de cette zone protégée et permettant aux acteurs présents sur le terrain de se connaître et d'échanger sur le contexte environnemental local.

De même, l'audition de Samuel FINIELZ, alors procureur de la République près le tribunal judiciaire de Cayenne (à ce jour procureur de la République près le tribunal judiciaire de Toulon), a permis aux membres du groupe de travail de comprendre les enjeux d'une coordination de l'ensemble des services concernés par le contentieux de l'environnement afin de répondre aux enjeux spécifiques sur certains territoires difficiles. Des actions de coopération ont été mises en place en Guyane, notamment en matière d'orpaillage illégal, domaine qui touche à la fois à l'environnement et à la santé publique.

Fort de ces enseignements, le groupe de travail préconise la création d'un comité opérationnel à géométrie variable, qui se réunirait en assemblée plénière deux fois par an pour fixer et décliner les grands objectifs. En dehors de ces réunions plénières, ce comité opérationnel organiserait des réunions thématiques, spécifiques et ciblées sur des enjeux environnementaux locaux, en présence d'acteurs de terrain, notamment des associations de défense de l'environnement agréées, lorsque cela apparaîtrait opportun et que la confidentialité le permettrait, en fonction du thème abordé (pollution de l'eau, déchets, etc.). Certaines réunions pourraient notamment être consacrées au suivi des résultats de leurs actions ainsi qu'aux sanctions. Ce comité pourrait par ailleurs être chargé de réaliser un travail statistique sur l'ampleur et la teneur du contentieux de l'environnement, mais également de communiquer sur les actions menées en matière de lutte contre les atteintes à l'environnement.

L'idée soutenue par le groupe de travail est de confier le pilotage de la lutte contre les atteintes à l'environnement à un comité agissant à l'échelle nationale, et de prévoir des réunions plus opérationnelles à un échelon départemental. Cette organisation permettrait de développer une synergie centrale pour les grandes orientations, tout en gardant une action au plus près du terrain, par le biais de réunions à l'échelon départemental.

« L'institutionnalisation de ces comités opérationnels garantirait un suivi durable de ce contentieux tout en permettant aux magistrats d'avoir des interlocuteurs identifiables. Ce dispositif unique permettrait donc d'éviter la multiplication des réformes et d'assurer une meilleure lisibilité du contentieux. »

Le groupe de travail estime que ces comités opérationnels présentent plusieurs avantages. Ils seraient tout d'abord un moyen de coordonner les services administratifs et judiciaires, d'institutionnaliser leurs échanges et de mieux définir la politique pénale et administrative à mettre en œuvre. Ils permettraient aussi une meilleure remontée d'informations puisque tous les acteurs de la police de l'environnement, tant administrative que judiciaire, seraient réunis autour de la table. Cette remontée d'informations pourrait également se faire à travers la participation d'associations agréées à certaines réunions. Ces associations, présentes sur le terrain, donneraient de l'information aux services administratifs et judiciaires, qui auraient ainsi une meilleure connaissance de la réalité du contentieux environnemental sur leur territoire. En retour, elles recevraient des informations sur certains contentieux qui leur permettrait d'utiliser la voie judiciaire.

Plus globalement, l'institutionnalisation de ces comités opérationnels garantirait un suivi durable de ce contentieux tout en permettant aux magistrats d'avoir des interlocuteurs identifiables. Ce dispositif unique permettrait donc d'éviter la multiplication des réformes et d'assurer une meilleure lisibilité du contentieux.

Recommandation n° 3 :

Créer des comités opérationnels à géométrie variable

IV) Des insuffisances dans le suivi des sanctions

1. *Les constats du groupe de travail*

La loi du 24 décembre 2020 relative au parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée a créé un mécanisme à l'article 41-1-3 du code de procédure pénale pour les délits prévus par le code de l'environnement et infractions connexes : la convention judiciaire d'intérêt public.

Le protocole d'accord entre l'autorité de poursuite et l'entreprise responsable des manquements environnementaux apparaît intéressant. Il permet notamment de mettre en place des mesures de remise en l'état dans de brefs délais assortie du prononcé d'une amende d'intérêt public adapté aux enjeux en cause. De plus il accentue l'acceptabilité des mesures par les personnes morales en l'absence de déclaration de culpabilité et en les associant au programme de mise en conformité.

Le code de procédure pénale confie le contrôle de la mise en conformité et de la réparation du préjudice écologique aux services compétents du ministère chargé de l'environnement et des services de l'Office français de la biodiversité. Cependant, les travaux du groupe de travail ont donné lieu au constat de dysfonctionnements dans le suivi de l'exécution des sanctions de façon générale. Les agents du ministère en charge de l'environnement agissent, au niveau local, sous l'autorité du préfet. Or, il est souvent reproché aux préfets d'effectuer leurs arbitrages entre les intérêts économiques et les intérêts écologique généralement en défaveur de l'environnement. Si cet état de fait concerne principalement les missions générales de

« Le groupe de travail préconise la création d'une autorité administrative indépendante, dont les missions seraient inspirées de l'agence française anti-corruption (« AFA »), pour assurer notamment le suivi des sanctions de mise en conformité de la convention judiciaire d'intérêt public »

surveillance des acteurs économiques, il concerne également le suivi de l'exécution des sanctions. S'agissant des inspecteurs de l'environnement, ils peuvent également avoir à souffrir de la dualité de hiérarchie comme le relevait en 2019 le rapport *« Une justice pour l'environnement »*[26]. La faiblesse des effectifs des agents du ministère en charge de l'environnement et de l'Office français de la biodiversité ne permet pas non plus leur pleine mobilisation sur le suivi de l'effectivité des remises en état.

Les magistrats du parquet, traditionnellement responsables de l'exécution des peines et présentant des garanties en termes d'indépendance, ne disposent pas quant à eux des moyens techniques et humains nécessaires pour assurer ce suivi.

Il peut ainsi être regretté qu'à l'heure actuelle il n'existe aucune autorité chargée de la mise en conformité imposée par la convention judiciaire d'intérêt public.

2. *Les pistes de réflexion*

Le groupe de travail préconise la création d'une autorité administrative indépendante, dont les missions seraient inspirées de l'agence française anti-corruption (« AFA »), pour assurer notamment le suivi des sanctions de mise en conformité de la convention judiciaire d'intérêt public. En outre, cette autorité pourrait produire des normes non contraignantes, à savoir des lignes directrices pour renforcer la prévention en amont et créer des critères unifiés de mise en conformité.

A titre liminaire, il doit être précisé que le contour des missions d'une telle autorité administrative peut être conçu de différentes façons. Lors des auditions et travaux conduits par le groupe de travail, la création d'une autorité administrative indépendante a également été avancée comme réponse à la mauvaise coordination entre l'action publique conduite par les parquets et les services administratifs. Comme le rappelle France nature environnement, *« Le bon fonctionnement des mécanismes de contrôle et de sanctions administratives est un préalable important de nombreuses incriminations pénales en matière d'environnement, qui sont très largement des incriminations non autonomes, en ce que leurs éléments constitutifs sont souvent liés au respect de procédure administratives voire à l'action de l'administration »*. Dès lors, l'autorité judiciaire se trouve entravée dans l'exercice de son action.
L'association France nature environnement porte ainsi la proposition visant à ce que la police administrative de l'environnement soit confiée à une autorité administrative indépendante et non plus au préfet perçu comme le négociateur local des politiques publiques. L'objectif est de permettre à la police de l'environnement d'agir en toute indépendance et de protéger les milieux efficacement.

Le groupe de travail a cependant estimé qu'un tel projet impose de trop importantes transformations institutionnelles pour permettre la bonne articulation des compétences entre l'administration et ce type d'autorité administrative indépendante. Dès lors, le choix a été fait d'imaginer une autorité administrative aux missions plus réduites.

Lors de ses travaux, le groupe de travail a mené ses réflexions en s'inspirant de l'Agence

[26] CGEDD, IGJ, Rapport « *Une justice pour l'environnement* ». Mission d'évaluation des relations entre justice et environnement, établir par B. Cinotti, J-F. Landel, D. Agoguet, D. Atzenhoffer et V. Delbos, octobre 2019.

française anticorruption (AFA). L'AFA a été créée par la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.
Placée auprès du ministre de la Justice et du ministre en charge du Budget, elle a pour mission d'aider les autorités compétentes et les personnes qui y sont confrontées à prévenir et à détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme. Son expertise peut être sollicitée par les juridictions, les grandes entreprises, les administrations ou encore les collectivités.

L'AFA participe à la coordination administrative, centralise et diffuse les informations permettant d'aider à prévenir et à détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme. Dans ce cadre, elle apporte son appui aux administrations de l'État, aux collectivités territoriales et à toute personne physique ou morale, notamment par l'élaboration de recommandations.

L'AFA dispose d'un pouvoir administratif de contrôle lui permettant de vérifier, de sa propre initiative, la réalité et l'efficacité des mécanismes de conformité anticorruption mis en œuvre, notamment par les entreprises, les administrations de l'État ou les collectivités territoriales. Ce contrôle concerne aussi bien les administrations de l'État ou les collectivités territoriales que les acteurs économiques (entreprises privées ou publiques) et les associations et fondations reconnues d'utilité publique.
Enfin, les relations avec le ministère public sont organisées par le 6° de l'article 3 de la loi. Il dispose que l'agence avise le procureur de la République compétent en application de l'article 43 du code de procédure pénale des faits dont elle a eu connaissance dans l'exercice de ses missions et qui peuvent constituer un crime ou un délit. Lorsque ces faits sont susceptibles de relever de la compétence du procureur de la République financier en application des 1° à 8° de l'article 705 ou de l'article 705-1 du même code, l'AFA en avise simultanément ce dernier.

Le groupe de travail considère que la mise en place d'une institution dont les missions seraient l'équivalent de celles attribuées à l'AFA appliquées au domaine de la protection de l'environnement serait d'une grande pertinence. Son expertise environnementale pourrait être sollicitée par les juridictions, les grandes entreprises, les administrations ou encore les collectivités.
Ainsi, un rôle de coordination administrative, de centralisation et de diffusion des informations s'avère particulièrement utile dans le domaine de la protection de l'environnement au regard de la multiplicité des autorités administratives qui y concourent ainsi qu'à la complexité des informations utiles à la prévention, à la détection et à la réparation des infractions environnementales.
Le projet revient également à se doter d'une autorité indépendante en mesure de défendre une position claire et forte à l'échelle nationale en matière de protection de l'environnement. Cela prendrait notamment la forme de recommandations destinées aux personnes morales de droit public et de droit privé.

« L'expertise environnementale de cette autorité environnementale serait particulièrement utile dans la détermination et le suivi des mesures de réparation. »

Comme évoqué, l'expertise environnementale de cette autorité serait particulièrement utile dans la détermination et le suivi des mesures de réparation. Un mécanisme qui permettrait au ministère public, aux magistrats instructeurs, voire aux compositions de jugement de la solliciter, peut ainsi être imaginé. Surtout, l'autorité administrative pourrait se voir confier le suivi des mesures de réparation et des programmes de mise en conformité arrêtés dans le cadre des conventions judiciaire d'intérêt public environnementale. L'expertise et l'indépendance de cette autorité environnementale serait assurément gage d'efficacité d'un tel suivi. A ce titre, et à l'image de l'AFA, l'autorité administrative devra disposer d'un pouvoir administratif de contrôle lui permettant de vérifier, de sa propre initiative, la réalité et l'efficacité des mécanismes de conformité de protection de l'environnement mis en place. Dans l'idéal, un tel contrôle ne se limiterait pas aux personnes ayant conclu une CJIP environnementale.

Concernant son organisation, le groupe de travail préconise la forme de l'autorité administrative indépendante afin de lui garantir la plus grande légitimité dans son action.

Les autorités administratives indépendantes (AAI) sont, selon le Conseil d'État, des *« organismes administratifs qui agissent au nom de l'État et disposent d'un réel pouvoir, sans pour autant relever de l'autorité du gouvernement »*[27]. A la différence d'organe uniquement consultatif, les AAI peuvent prendre des décisions exécutoires et le pouvoir réglementaire dont elles disposent s'inscrit dans un but de régulation d'un secteur.

Leur indépendance repose avant tout sur l'absence de toute tutelle ou pouvoir hiérarchique à leur égard de la part du pouvoir exécutif. Leur indépendance est également garantie à l'égard des acteurs du secteur qu'elles ont pour mission de réguler. Les AAI présentent donc une composition collégiale, se voulant représentative, dont les membres bénéficient d'un mandat irrévocable.

La loi du 20 janvier 2017, portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes[28], a précisé le statut juridique de ces autorités et fixe à son annexe la liste des 25 autorités administratives et autorités publiques indépendantes.

L'indépendance des AAI constitue le socle de leur crédibilité et de leur légitimité à agir dans des domaines sensibles et soumis à d'importants changements. La protection de l'environnement en fait assurément partie.

La recherche de la plus grande garantie d'indépendance conduit le groupe de travail à privilégier la forme de l'AAI face à celle du service à compétence nationale dont fait partie l'agence française anticorruption. Les services à compétence nationale ont été institués par le décret du 9 mai 1997[29] et s'inscrivent dans la volonté de réorganisation de l'administration. En effet, la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République[30] ne distinguait initialement que deux types d'administrations : les administrations centrales et déconcentrées : entre les administrations centrales et les administrations déconcentrées. Les services à compétences nationales se situent à un niveau

[27] Conseil d'État, « *Les autorités administratives indépendantes, rapport public de 2001* », 2001.
[28] Loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.
[29] Décret n° 97-464 du 9 mai 1997 relatif à la création et à l'organisation des services à compétence nationale.
[30] Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

intermédiaire. Il s'agit de services dont les attributions ont un caractère national, et dont l'exécution ne peut être déléguée à un échelon territorial. De plus, ils ont pour objet de constituer des unités opérationnelles pour des missions permanentes au sein des ministères et sous l'autorité directe d'un ou de plusieurs ministres. Ils ont été envisagés comme des outils permettant d'assumer des missions de conception, d'animation et d'évaluation des politiques publiques.
Ces instances agiles, dotées de moyens d'action rapides et d'une relative autonomie, présentent de réels atouts. Toutefois, elles restent situées sous l'autorité directe d'un ou plusieurs ministères ce qui ne leur offre pas les garanties recherchées en terme d'indépendance.

La légitimité et la crédibilité d'une telle autorité administrative reposent également sur le haut niveau d'expertise qu'elle sera capable de proposer. Dès lors, l'équipe de l'autorité administrative imaginée doit avoir une composition pluridisciplinaire. La complexité des questions se posant ainsi que la nécessité d'adopter une vision prospective invitent à prévoir que l'autorité puisse être assistée d'un collège scientifique représentatif.

Il est enfin à noter que la création d'une telle AAI s'inscrit dans le mouvement de développement du devoir de vigilance européen dans le cadre duquel, le projet de directive du 23 février 2022[31] tend à imposer aux plus grandes entreprises établies dans l'Union européenne de mettre en place des mesures appropriées pour identifier les atteintes graves – actuelles ou potentielles – à l'environnement (art. 6).

Recommandation n° 4 :

Instaurer une autorité administrative indépendante en charge du contrôle et du suivi de la sanction

V) Une dispersion des services d'enquête

1. *Les constats du groupe de travail*

Les auditions réalisées et les réflexions menées par le groupe de travail sur l'amélioration du traitement du contentieux de l'environnement ont mis en exergue la difficulté tenant à la dispersion des acteurs de police administrative et judiciaire ayant une compétence en matière environnementale dans différents services publics : enquêteurs de police judiciaire relevant du ministère de l'Intérieur (OCLAESP, SNDJ, services de police et de gendarmerie), inspecteurs de l'environnement relevant de plusieurs types de structures au sein du ministère de l'environnement, à compétence nationale (OFB) et à compétence régionale (DREAL) voire départementale (DDTM) ou locale (parcs nationaux, réserves naturelles, etc.).

[31] Proposal for a Directive Of The European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937.

Cette dispersion crée une confusion dans les missions et rôles de chaque service, très mal vécue par les associations de défense de l'environnement, mais également par les magistrats de l'ordre judiciaire, souvent non spécialisés, qui ne savent pas précisément à qui s'adresser en cas d'infractions environnementales. La conduite et la direction des enquêtes judiciaires s'en trouvent complexifiées et affectées.

« A l'heure actuelle, aucune des services d'enquêtes existants ne peut être considéré comme une véritable police exclusivement ciblée sur la matière environnementale dans son ensemble et sous le contrôle de l'autorité judiciaire. »

A l'heure actuelle, aucun des services d'enquêtes existants ne peut être considéré comme une véritable police exclusivement ciblée sur la matière environnementale dans son ensemble et sous le contrôle de l'autorité judiciaire.

Deux services ont une compétence nationale en matière environnementale, l'un dépendant du ministère de la transition écologique et du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, l'autre du ministère de l'intérieur. Les deux disposent de pouvoirs de police judiciaire.

L'Office français de la biodiversité (OFB) est un organisme récent, créé par la loi n°2019-771 du 24 juillet 2019, prévoyant la fusion au 1er janvier 2020 de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et de l'Office national de chasse et de la faune sauvage (ONCFS), eux-mêmes issus de différentes fusions d'établissements publics.

L'OFB a un champ de compétence large, qui ne concerne pas que le volet judiciaire. L'office exerce des missions de police administrative et judiciaire dans les domaines de l'eau, des espaces naturels, des espèces, de la chasse et de la pêche, mais il contribue également à la police sanitaire en lien avec la faune sauvage, il aide à la mise en œuvre des politiques publiques de l'eau et de la biodiversité, il favorise la connaissance, la recherche et l'expertise sur les espèces et leurs milieux, il soutient la gestion des espaces naturels, et accompagne la mobilisation de la société civile et des acteurs économiques sur les enjeux de la biodiversité.

Pour exercer ces missions, l'OFB s'appuie sur des équipes pluridisciplinaires (inspecteurs de l'environnement, ingénieurs, vétérinaires, techniciens, personnels administratifs, etc.) qui comptent plus de 2 800 agents répartis sur tout le territoire national, dont les deux tiers évoluent sur le terrain avec notamment 1 700 inspecteurs de l'environnement.

Les pouvoirs des inspecteurs de l'environnement ont été largement renforcés par la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019. L'année suivante, alors que l'OFB a été mise en place le 1er janvier 2020, la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 a créé l'article 28-3 du code de procédure pénale, donnant aux inspecteurs de l'environnement affectés à l'OFB un statut d'officiers judicaires de l'environnement, et les dotant de prérogatives d'officiers de police judiciaire, issues du code de procédure pénale. L'article 28-3 du code de procédure pénale prévoit par ailleurs la compétence des agents habilités de l'OFB sur l'ensemble du territoire national et leur placement exclusivement sous la direction du procureur de le République, sous la surveillance du procureur général et sous le contrôle de la chambre de l'instruction du siège de leur fonction. Il s'agit ainsi de mettre

en place un service judiciaire à compétence nationale en matière environnementale.

Cependant, force est de constater que les missions de l'OFB ne sont pas seulement judiciaires, que seuls certains inspecteurs de l'environnement habilités au sein de l'office disposent des prérogatives du code de procédure pénale, tandis que les autres inspecteurs de l'environnement ont des pouvoirs étendus, mais différents. Pour les interlocuteurs extérieurs, il est difficile de se repérer sur les compétences des inspecteurs de l'environnement.

Les représentants de l'OFB, entendus par le groupe de travail, ont relevé que le champ de compétence des inspecteurs de l'environnement n'avait pas été pensé de manière globale, mais que l'on s'était contenté d'étendre le pouvoir des agents préexistants, ce qui avait empêché la création d'un véritable service national d'enquêtes. Ils ont également souligné l'arrivée d'agents d'origine différente à la création de l'OFB, dont les pouvoirs ont été multipliés sans aucune formation.

Les représentants de l'association France nature environnement, également auditionnés par le groupe de travail, ont d'ailleurs pointé la difficulté liée à la cohabitation d'agents venus de diverses administrations, difficulté à laquelle s'ajoutent un sous-effectif, et une absence de formation dans certains domaines, empêchant les agents de l'OFB d'être mobilisables sur l'ensemble du contentieux.

Si l'OFB est un organe à compétence technique en matière environnementale, mais manquant de formation en matière de police judiciaire, l'office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique (OCLAESP) est un service d'enquête judiciaire à compétence nationale dans le domaine de l'environnement et de la santé publique, mais faisant appel à des sachants dans les matières techniques (un pharmacien inspecteur de santé publique, un référent dopage et un référent environnement).

Créé en 2004 à la suite d'une montée en puissance des sujets relatifs au développement durable depuis les années 1970, et aux scandales sanitaires intervenus depuis 1990, l'office est en charge d'animer et de coordonner les investigations de police judiciaire sur le plan national dans ses domaines de compétence, d'assister les unités de police, de gendarmerie et les services partenaires dans la conduite de leurs enquêtes, d'observer, analyser les phénomènes, étudier les comportements les plus caractéristiques des auteurs et complices et centraliser les informations obtenues, et de participer à des actions de formation.

« La création d'un service d'enquête à compétence nationale en matière environnementale, qui permettrait d'identifier aisément un interlocuteur précis auquel s'adresser, d'assurer davantage de lisibilité dans le domaine du droit pénal environnemental, et d'avoir une remontée d'informations plus fiable. »

L'OCLAESP est également un point de contact sur le plan international.

Depuis l'année 2020, l'OCLAESP s'est doté de détachements en région, tant en France métropolitaine qu'en outre-mer, afin de multiplier les capacités d'investigation, de se rapprocher des partenaires sur des contentieux très territoriaux et de sensibiliser

les unités de police et de gendarmerie sur ce type de contentieux.

Cependant, comme son sigle le révèle, le champ de compétence de l'OCLAESP n'est pas consacré exclusivement au contentieux de l'environnement mais également au contentieux de la santé publique. L'audition du général de gendarmerie, chef de l'OCLAESP, par le groupe de travail a révélé que 55 % des dossiers traités par l'office relevaient du contentieux de la santé publique tandis que 45 % relevait du contentieux de l'environnement. En outre, sur l'ensemble des affaires traitées par l'Office, 50 % le sont en co-saisine avec des services de gendarmerie, de police ou des douanes, ou avec d'autres administrations telles que l'OFB. Dès lors, force est de constater que l'OCLAESP ne traite pas majoritairement de droit de l'environnement.
Par ailleurs, ont été soulignées à plusieurs reprises, que ce soit par les membres du groupe de travail, et par certaines personnes auditionnées, les difficultés relationnelles avec l'OCLAESP, parfois décrit comme un « électron libre », entrant peu en contact avec le judiciaire et n'ayant pas de stratégie commune avec la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice. La situation semble cependant évoluer positivement avec la mise en place de nouvelles stratégies pour l'OCLAESP et une coopération accrue avec les autres services d'enquête et les administrations dans les domaines techniques.

Concernant les co-saisines avec l'OFB notamment, le général chef de l'OCLAESP recensait 7 co-saisines le jour de son audition par le groupe de travail, avec une tendance à l'augmentation, pouvant s'expliquer par les échanges non négligeables entre l'OCLAESP et l'OFB à la fois à l'échelon central mais également au sein des détachements territoriaux. Selon le chef de l'OCLAESP, la co-saisine dépend du type de problématique et des besoins identifiés par chacun. Il a donné l'exemple d'un dossier relatif au trafic d'espèces protégées, pour lequel il est intéressant de bénéficier à la fois de l'expertise de l'OFB sur le plan technique et de l'appui de l'OCLAESP lorsque des mesures de coercition sont envisagées.
Le chef de l'OCLAESP a estimé que l'office gagnerait à être plus interministériel en accueillant des agents de l'OFB, des agents des douanes et des magistrats.

2. *Les pistes de réflexion*

Le rapport « *Une justice pour l'environnement* » remis en 2019 préconisait la création d'un service à compétence nationale d'enquêtes judiciaires environnementales (SNEJE), travaillant exclusivement sur mandat judiciaire et dirigé par un magistrat de l'ordre judiciaire, sur le modèle du service des enquêtes judicaires des finances (SEJF) spécialisé en matière fiscale et douanière, placé auprès du ministère en charge des finances, et issu de la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

Le groupe de travail partage cette préconisation et recommande la création d'un service d'enquête à compétence nationale en matière environnementale, qui permettrait d'identifier aisément un interlocuteur précis auquel s'adresser, d'assurer davantage de lisibilité dans le domaine du droit pénal environnemental, et d'avoir une remontée d'informations plus fiable.

Concernant la *composition* de ce service national d'enquête en matière

environnementale, le groupe de travail préconise une diversité dans ses effectifs, par la réunion des agents de l'OFB, de l'OCLAESP, des services déconcentrés de l'État ainsi que des agents douaniers, des policiers et des gendarmes, afin de renforcer la cohérence des polices environnementales et de favoriser l'existence d'une culture commune.

Concernant son *organisation*, il est opportun que ce service national d'enquête se décline à l'échelon local, en se dotant d'antennes régionales, comme celles qui existent pour le SEJF. Ces antennes régionales présenteraient l'avantage d'être au plus près du terrain, de permettre une connaissance fine du contexte et des enjeux environnementaux locaux, et ainsi de pouvoir adapter les stratégies d'enquête aux spécificités de chaque zone.

Concernant sa *direction*, le groupe de travail préconise, à l'instar du SEFJ, que le service national d'enquête matière environnementale soit dirigé par un magistrat de l'ordre judiciaire.

Recommandation n° 5 :

Créer un service national d'enquête

DEUXIEME PARTIE : La modification de l'organisation judiciaire au service de l'efficacité du traitement du contentieux de l'environnement

Dans l'optique d'une meilleure efficacité de traitement du contentieux de l'environnement, le groupe de travail propose une modification de l'organisation judiciaire. Il s'agit en effet de pallier les lacunes constatées par le groupe au cours de ses réflexions s'agissant de la transmission d'informations, des procédures de référés et du manque de spécialisation des juridictions au traitement du contentieux environnemental. Par ailleurs, dans le cadre de la répression des atteintes environnementales, le renouvellement de l'organisation judiciaire s'inscrit nécessairement dans un contexte européen.

I) Des transmissions d'information à parfaire

1. *Les constats du groupe de travail*

Les juridictions pénales spécialisées (pôles santé publique et environnement - PSPE, pôles régionaux environnementaux - PRE, juridictions du littoral spécialisées - JULIS et juridictions interrégionales spécialisées - JIRS) s'articulent pour former un dispositif juridictionnel qui a vocation à apporter une réponse pénale efficace aux atteintes à l'environnement selon la nature des infractions, leur complexité et la compétence territoriale propre à chacune.

Ainsi les pôles santé publique et environnement (PSPE) connaissent des atteintes à la personne humaine et des infractions définies notamment par le code de l'environnement, dès lors qu'il s'agit d'affaires de grande complexité relatives à un produit de santé, ou à un produit destiné à l'alimentation de l'homme ou de l'animal, ou à un produit ou une substance réglementés en raison de leurs effets ou de leur dangerosité.

Les pôles régionaux environnementaux (PRE), nouvellement créés [32], traitent des affaires complexes d'atteintes à l'environnement.

Les JULIS et les JIRS exercent leur compétence, respectivement, sur la délinquance environnementale maritime et la délinquance environnementale relevant de la criminalité organisée.

Malgré cette organisation juridictionnelle, le constat est dressé d'une faible volumétrie du contentieux environnemental puisqu'il représente, selon les chiffres de la DACG, environ 20.000 procédures par an.

Contrairement à d'autres contentieux, qui génèrent des flux réguliers d'affaires, les procédures d'atteinte à l'environnement sont le fruit d'un important travail en amont, d'une part de collaboration avec l'administration, qui a la meilleure connaissance des

[32] Loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée.

problématiques environnementales par le contrôle des activités réglementées et la police administrative, d'autre part d'investigation du renseignement par les services enquêteurs.

« La transmission d'information est un facteur déterminant de la montée en puissance des juridictions spécialisées »

Les juridictions spécialisées, et particulièrement les pôles régionaux environnementaux, sont les plus à même de conduire en matière environnementale une action publique dynamique et coordonnée avec l'administration et les services enquêteurs. Elles doivent, pour cela, être dotées de moyens adaptés qui sont conditionnés par le volume d'affaires que ces juridictions ont à traiter.

Dans cette perspective, la transmission d'information est un facteur déterminant de la montée en puissance des juridictions spécialisées, comme cela avait bien été identifié s'agissant des JIRS et des PSPE.

Des mécanismes d'échange d'information ont ainsi été prévus, par voie de circulaire, au profit des parquets des JIRS et des PSPE.

La circulaire de présentation des dispositions relatives à la criminalité organisée de la loi n° 203-2004 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité prévoit ainsi une « *double information* », « *bi-directionnelle, directe et immédiate* » par les services de police et de gendarmerie du parquet dont ils dépendent et du parquet compétent de la JIRS dès qu'ils sont informés d'une infraction ou d'agissements susceptibles de s'inscrire dans un phénomène de criminalité organisée. Ces affaires doivent également faire l'objet par le parquet local d'un « *signalement systématique* » au parquet de la JIRS et au parquet général.

S'agissant des PSPE, la circulaire du 10 juin 2015 relative aux échanges d'informations avec les pôles de santé publique prévoit « *l'obligation d'une information systématique du parquet du pôle de santé publique territorialement compétent par le parquet local saisi d'une procédure pouvant relever des critères définis à l'article 706-2 du code de procédure pénale* ».
La double information par les services enquêteurs « *dès qu'ils sont informés d'une infraction relevant du champ de compétence des pôles de santé publique* » des parquets locaux et des parquets spécialisés a également été instituée pour les PSPE par cette même circulaire du 10 juin 2015.

Malgré le constat dressé par la circulaire du 11 mai 2021[33], à savoir d'une faible volumétrie du contentieux environnemental et de la nécessité pour les pôles de référence de connaître un nombre suffisant de procédures pour être à même de développer une véritable expertise en la matière, ce dispositif d'information systématique des parquets spécialisés n'a pas été étendu aux pôles régionaux environnementaux.

Les pôles régionaux environnementaux sont invités à informer les PSPE des affaires de

[33] Circulaire visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale du 11 mai 2021 : « *La circulaire du 10 juin 2015 relative aux échanges d'informations avec les pôles de santé publique avait posé le principe d'une information systématique de la section spécialisée du parquet de Paris ou de Marseille par le parquet local saisi d'une procédure pouvant relever des critères précités. La nouvelle organisation judiciaire, résultant de la loi du 24 décembre 2020, exige d'adapter les modalités d'informations sur les procédures environnementales, en instituant les PRE comme interlocuteurs naturels des PSPE. Les pôles régionaux, par leur expertise et leur connaissance du ressort, sont en effet les plus à même d'apporter une première analyse du dossier et d'aviser leur pôle interrégional des affaires de grande complexité relevant de leur compétence.* ».

grande complexité relevant de leur compétence, mais la circulaire ne prévoit en amont ni information systématique du PRE par le parquet local, ni double information par les enquêteurs des parquets locaux et des parquets des pôles régionaux environnementaux.

Ainsi, actuellement la communication entre les parquets locaux, les services enquêteurs et les pôles régionaux environnementaux repose d'une part sur le dialogue mis en œuvre d'initiative par les magistrats et les enquêteurs, d'autre part sur l'animation et la coordination effectivement exercée par le procureur général au niveau de chaque cour d'appel, ce qui induit des remontées d'informations contingentes et non homogènes entre les ressorts.

La réforme instituant les pôles régionaux environnementaux n'a pas été dotée d'un dispositif d'échange d'informations lui permettant de nourrir son contentieux et par là-même de prendre son envol. France nature environnement, auditionné par le groupe de travail, partage le constat selon lequel la réforme n'est pas suffisamment mise en œuvre alors que tous les dossiers qui méritent l'audience, qui sont dans la pratique peu nombreux, devraient être pris en charge par les PRE. En tout état de cause, depuis la loi créant les PRE, aucune réflexion n'a été menée sur l'organisation interne des parquets, ce que l'on ne peut évidemment que regretter.

2. *Les pistes de réflexion*

A l'instar de ce qui existe au profit des JIRS et des PSPE, un dispositif de double remontée d'information aux pôles régionaux environnementaux devrait être créé : le service d'enquête aurait l'obligation d'informer systématiquement le procureur local mais aussi le parquet du PRE compétent, des affaires complexes d'atteintes à l'environnement. Le parquet local devrait également informer systématiquement le parquet du PRE des procédures relevant de sa compétence.

« Inscrire la transmission d'information dans un cadre institutionnel contribuerait à renforcer l'autorité du procureur général et des parquets des PRE, notamment lorsque sont constatées des lacunes récurrentes dans la remontée d'information. »

Ce mécanisme permettrait au parquet du PRE d'acquérir une meilleure connaissance de la délinquance environnementale de son ressort, de définir des priorités d'action plus ciblées et générerait un afflux de dossiers vers cette juridiction spécialisée.

Par ailleurs le PRE, en raison de son ancrage régional, a naturellement vocation à constituer le premier interlocuteur des parquets locaux et des services d'enquête spécialisés en matière environnementale de son ressort. Cette meilleure remontée d'information aux PRE les mettrait davantage en capacité « *d'apporter une première analyse du dossier et d'aviser leur pôle interrégional des affaires de grande complexité relevant de leur compétence.* », tel que le prévoit la circulaire du 11 mai 2021. Ces pôles seraient ainsi en mesure de nourrir à leur tour le contentieux des juridictions interrégionales, tout en sensibilisant les juridictions infra-pôles aux problématiques

environnementales par les échanges réguliers entretenus avec les parquets locaux.
Inscrire la transmission d'information dans un cadre institutionnel contribuerait à renforcer l'autorité du procureur général et des parquets des PRE, notamment lorsque sont constatées des lacunes récurrentes dans la remontée d'information.
En outre, il conviendrait d'offrir la possibilité aux pôles spécialisés et notamment aux PRE de se saisir d'office des affaires pour lesquelles ils sont compétents lorsqu'elles sont traitées par les parquets locaux, outrepassant le cas échéant le refus des parquetiers. Des réunions d'information PSPE-PRE à destination des parquets locaux pourraient être mises en place, à l'échelon de la cour d'appel.

Recommandation n° 6 :

Imposer des transmissions d'information à l'attention des pôles régionaux environnementaux

II) Le manque de spécialisation des juridictions au traitement du contentieux environnemental

1. *Les constats du groupe de travail*

Par sa technicité et la complexité de la réglementation qui lui est applicable, le traitement du contentieux environnemental impose la spécialisation des magistrats et le concours de conseillers spécialisés.
La création, par la loi du 24 décembre 2020, des pôles régionaux de l'environnement (PRE), est une avancée importante dans la spécialisation des juridictions.

En application de l'article 706-2-3 du code de procédure pénale, la compétence du PRE s'étend au ressort de la cour d'appel pour l'enquête, la poursuite, l'instruction et le jugement des délits prévus par le code de l'environnement et le code forestier, des délits ayant pour objet les produits phytopharmaceutiques et les végétaux du titre V du livre II du code rural et de la pêche maritime, des délits d'exploitation illicite d'une mine des 1° et 2° du I de l'article L. 512-1 et à L. 512-2 du code minier et des délits de mise sur le marché de bois ou produits dérivés issus d'une récole illégale prévus par l'article 76 de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt. Pour relever de la compétence des PRE ces affaires doivent être complexes, en raison notamment de leur technicité, de l'importance du préjudice ou du ressort géographique sur lesquels elles s'étendent.

Les pôles régionaux environnementaux sont également compétents en matière civile pour connaître, en application de l'article L. 211-20 du code de l'organisation judiciaire, les actions relatives au préjudice écologique fondées sur les articles 1246 à 1252 du code civil, les actions en responsabilité civile prévues par le code de l'environnement et les actions en responsabilité civile fondées sur les régimes spéciaux de responsabilité applicables en matière environnementale résultant de règlements européens, de conventions internationales et des lois prises pour l'application de ces conventions.

« Les membres du groupe de travail constatent que l'organisation judiciaire actuelle ne va pas assez loin dans la spécialisation des juridictions au traitement du contentieux environnemental. »

Compétentes à l'échelon régional ces juridictions sont exclusivement dédiées au traitement des affaires environnementales et assurent un maillage territorial plus resserré et proche des enjeux locaux que les PSPE, JULIS et JIRS avec lesquelles elles coexistent, dont le ressort couvre plusieurs territoires et le champ d'intervention (dans une moindre mesure s'agissant des JULIS [34]) dépasse l'environnement.

Cependant, on peut déplorer le manque de lisibilité de cette organisation judiciaire, dans laquelle le contentieux de l'environnement est fragmenté entre plusieurs juridictions, spécialisées et de droit commun, puisque ces dernières conservent leur compétence pour connaître des affaires de moindre complexité en matière pénale, ainsi, qu'en matière civile, de toutes les actions non spécifiquement prévues par l'article L. 211-20 précité mais qui peuvent concerner l'environnement (troubles anormaux du voisinage, atteintes au droit de propriété, responsabilité civile délictuelle...).

Cette complexité entrave tant le bon accès du citoyen au juge que l'identification par les administrations et les services d'enquête de leurs interlocuteurs dans les juridictions.

En outre, les affaires environnementales sont le plus souvent jugées parmi d'autres contentieux plus ou moins variés selon les organisations internes propres à chaque juridiction, ce qui n'incite pas les magistrats à se former spécifiquement à la matière environnementale.

Cette situation n'est pas non plus propice à l'acquisition, par l'expérience des magistrats, d'une véritable expertise en ce domaine ni d'une connaissance fine des problématiques environnementales du ressort pourtant utile quand il s'agit d'apprécier le contexte local d'une atteinte dont découle la réponse judiciaire à y apporter, notamment s'agissant de l'évaluation du préjudice[35].

Ainsi, les membres du groupe de travail constatent que l'organisation judiciaire actuelle ne va pas assez loin dans la spécialisation des juridictions au traitement du contentieux environnemental.

Dans cet esprit, le rapport « *Une justice régionale pour l'environnement* » de la MAPPU[36] préconise une « *spécialisation de l'urgence écologique* » en privilégiant les pôles régionaux environnementaux pour la mise en œuvre des procédures de référés civils et pénaux en matière d'environnement.
Cette mission recommande également l'identification de la spécialisation dans l'ordonnance de roulement qui prévoira des audiences correctionnelles et des audiences civiles dédiées au traitement du contentieux environnemental.

[34] Créées par la loi n° 2001-380 du 3 mai 2001 pour réprimer les rejets polluants des navires, leur compétence a été étendue par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 aux infractions d'atteintes aux biens culturels maritimes.
[35] A titre d'exemple, l'office français de la biodiversité expliquait lors de son audition que chasser une espèce protégée n'entraîne pas le même préjudice d'une région à une autre car la population d'individus y est différente.
[36] Mission d'appui et de préfiguration des pôles régionaux spécialisés en matière d'atteinte à l'environnement, issus de la loi n° 2020-1972 du 24 décembre 2020 relative au parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale. Rapport « *Une justice régionale pour l'environnement* » de janvier 2022.

Deux modèles de spécialisation peuvent être envisagés, l'un qui modifie substantiellement l'organisation judiciaire actuelle, l'autre qui la conserve en ménageant une place spécifique au jugement du contentieux environnemental.

2. *Les pistes de réflexion*

- **Proposition ambitieuse : la création d'une juridiction environnementale à compétence civile et pénale**

L'émergence du contentieux environnemental, reflet de la place croissante de la protection de l'environnement dans la société, impose de prendre des mesures fortes pour renforcer la lisibilité et l'efficacité de l'organisation judiciaire.
Ainsi, la création d'une juridiction spécialisée de plein exercice, sortant de la culture modélisée française et dépassant l'organisation actuelle, pourrait apparaitre opportune. Il s'agirait d'une juridiction environnementale à double casquette qui agirait tant sur le volet civil que sur le volet pénal, dépassant ainsi la dichotomie de l'ordre judiciaire français.

> *sur saisine du parquet, des particuliers ou sur auto-saisine, pour statuer et prononcer des mesures alternatives de réparation mais également en charge de l'exécution des peines, la mission propose la création progressive d'une juridiction pour l'environnement. Sans aller jusqu'à donner des droits objectifs à la nature, il s'agit ici de créer un juge prenant en compte les intérêts de l'environnement, à l'instar du juge des mineurs, dont la motivation des décisions est dictée par la recherche de l'intérêt supérieur de l'enfant ».*[37]

Ce juge pour l'environnement, nommé par décret, disposerait d'une compétence et d'attributions étendues, comme le précise le rapport de l'IGJ :

« L'institution d'un juge avec de telles prérogatives constitue la réponse la plus aboutie au besoin de spécialisation et consolide de manière pérenne la place accordée à la protection de l'environnement dans le système judiciaire »

> *« Saisi par requête ou par le procureur,* [ce juge] *sera ainsi à la fois juge de l'urgence, juge promoteur de médiations environnementales, juge des litiges environnementaux de nature civile et pénale, juge des suites de la réparation et de la bonne exécution de ses décisions ».*[38]

Particulièrement ambitieuse, cette proposition avait déjà été formulée dans le rapport « *Une justice pour l'environnement* » de la mission d'évaluation des relations entre justice et environnement :

> *« Partant du modèle de l'office du juge des enfants, compétent en matière civile et pénale,*

L'institution d'un juge avec de telles prérogatives constitue la réponse la plus aboutie au besoin de spécialisation et consolide de manière pérenne la place accordée à la protection de l'environnement dans le système judiciaire. En permettant une meilleure visibilité de la juridiction en charge

[37] CGEDD, IGJ, « *Une justice pour l'environnement. Mission d'évaluation des relations entre justice et environnement* », établi par B. Cinotti, J-F. Landel, D. Agoguet, D. Atzenhoffer, V. Delbos, octobre 2019, p. 83.
[38] *Ibid.*, p. 84.

des atteintes à l'environnement, elle renforcerait l'accès des citoyens au juge, garantie de l'effectivité de la protection de l'environnement.

Inspirée d'une approche systémique des atteintes à l'environnement, cette juridiction offrirait une souplesse opportune de choix entre la voie civile et la voie pénale, ouvrant les possibilités d'intervenir dans l'un, l'autre, ou les deux domaines selon la gravité du trouble à l'ordre social, l'existence de préjudices écologiques et/ou personnels, la nature des mesures à prendre pour faire cesser l'atteinte, tout en se chargeant également du suivi des mesures ordonnées.

Le juge pour l'environnement pourrait également réguler les litiges par les modes alternatifs de règlement tels que la médiation ou la convention judiciaire d'intérêt public environnementale (CJIP*E*).

En matière pénale, ce juge pourrait connaître de tous les délits et contraventions qui répriment spécifiquement les atteintes à l'environnement.

Toutefois, la compétence des JIRS concernant les infractions environnementales commises en bande organisée devrait être maintenue car elles sont le fait de réseaux criminels structurés de type mafieux, à l'instar des trafics de stupéfiants et du proxénétisme, ce qui justifie de leur réserver le même traitement judiciaire.

De même les PSPE, qui bénéficient d'assistants spécialisés médecins et pharmaciens, continueraient à être saisis des affaires très complexes d'environnement dans les seules hypothèses où existent des dommages corporels avérés ou des risques d'atteintes à la santé, par exemple en présence de déchets dangereux pour l'homme ou de cancers déclarés à proximité de la zone polluée.

La question du maintien des JULIS est en revanche posée.

En matière civile, les compétences d'attribution de cette juridiction environnementale pourraient être celles définies pour les pôles régionaux environnementaux par l'article L. 211-20 du code de l'organisation judiciaire précité. Si l'on peut être tenté de confier à ce juge la connaissance de tous les litiges qui soulèvent des questions environnementales, quel que soit le fondement de l'action, une compétence aussi étendue ne semble pas souhaitable au regard des difficultés d'interprétation que pourrait poser la notion d'atteinte à l'environnement et de l'insécurité juridique qui en résulterait.

Cette juridiction pourrait être saisie par simple de voie de requête et les règles processuelles applicables devant elle seraient celles de la procédure orale.

Cette juridiction serait le juge naturel des actions engagées par les particuliers comme par les associations, ces dernières pouvant agir sur le fondement de l'article L. 142-2 du code de l'environnement en cas d'infraction aux dispositions législatives relatives notamment à la protection de la nature et de l'environnement, l'amélioration du cadre de vie, la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages.

De même, cette juridiction serait saisie de l'action de groupe environnementale prévue par l'article L.142-3-1 du code de l'environnement, qui permet d'agir en réparation de préjudices subis par plusieurs personnes résultant d'un dommage causé par une même personne, ayant pour cause commune un manquement de même nature, dans les domaines mentionnés à l'article L.142-2.

Depuis la création de l'action de groupe environnementale par la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIème siècle, la qualité à agir est réservée à ces seules associations agréées, ce qui restreint considérablement les possibilités de mise en œuvre. L'institution d'une juridiction environnementale, parce qu'elle serait adaptée aux spécificités d'une telle action, permettrait de lever certains freins.

Afin de favoriser l'essor de cette action de groupe, il conviendrait ainsi d'ouvrir le droit d'agir aux associations déclarées depuis au moins cinq ans.

Lorsque ce juge environnemental serait saisi en matière civile, à l'instar du juge des enfants et du juge aux affaires familiales (qui peuvent notamment ordonner des mesures de type enquête sociale ainsi, pour le juge des enfants, que des mesures judiciaires d'investigation éducative), il devrait pouvoir saisir des organismes dédiés à la protection de l'environnement, spécialement habilités à cet effet. Ces organismes seraient mandatés pour aider le juge dans sa décision, en apportant tous éléments utiles pour apprécier les conséquences écologiques de l'atteinte et en proposant des mesures appropriées de prévention ou de remise en état.

« Les membres du groupe de travail estiment souhaitable, a minima, de spécialiser des formations de jugement afin d'assurer la qualité, la célérité et la visibilité du traitement du contentieux environnemental par les juridictions »

Enfin, dans ses fonctions civiles comme pénales, ce juge devrait être secondé par des assistants spécialisés en matière environnementale qui lui seraient spécialement attachés. Véritables conseillers techniques du juge, ces assistants apporteraient un concours essentiel à la compréhension des données d'une affaire, assureraient le lien avec les organismes collaborateurs, rechercheraient les experts et, dans les affaires simples, pourraient soumettre des propositions d'évaluation du préjudice écologique, comme de prévention ou de remise en état qui seraient versées à la procédure.

- **Proposition alternative « *minimum* » : création de formations de jugement spécialisées au niveau des grandes juridictions (ou des PRE) ou d'un référent environnement au sein des petites et moyennes juridictions**

Les membres du groupe de travail estiment souhaitable, *a minima*, de spécialiser des formations de jugement afin d'assurer la qualité, la célérité et la visibilité du traitement du contentieux environnemental par les juridictions.

Le choix de confier le jugement des procédures d'environnement à des chambres correctionnelles dédiées permettrait de

« Cette spécialisation hisserait symboliquement la protection de l'environnement au rang des priorités d'actions du système judiciaire ce qui, dans un contexte de sensibilité croissante à l'écologie, serait bénéfique à l'image de l'institution. »

rendre une justice plus adaptée à leur propre échelle de valeurs et à leurs enjeux, qui ne sont pas comparables à ceux des affaires de droit commun (telles que les violences, les vols, les agressions sexuelles etc.…), ni véritablement à ceux du contentieux économique et financier, qui s'en rapproche par sa technicité mais n'a pas de conséquences sur la santé et la nature.

Cette spécialisation conduirait en outre les magistrats à mieux se former afin de maîtriser la variété des réglementations qui fondent les poursuites en matière environnementale et leur permettrait de mieux appréhender, par cette formation et l'expérience, l'évaluation du préjudice écologique. Elle favoriserait ainsi la création d'une véritable jurisprudence, source d'une plus grande harmonie des décisions, qui serait en outre une référence utile pour la négociation des conventions judiciaires d'intérêt public.

La création de chambres de jugement spécialisées permettrait par ailleurs de sanctuariser les possibilités d'audiencement de ces affaires, corollaire d'une action publique énergique et d'un jugement rapide.

Enfin, cette spécialisation hisserait symboliquement la protection de l'environnement au rang des priorités d'actions du système judiciaire ce qui, dans un contexte de sensibilité croissante à l'écologie, serait bénéfique à l'image de l'institution.

Toutefois, l'institution de chambres spécialisées est, en pratique, difficile à mettre en œuvre dans les petites et moyennes juridictions, dans lesquelles le contentieux risque de ne pas être suffisant.

Par conséquent, et plutôt que de spécialiser une formation entière, il pourrait être opportun de créer des référents environnement parmi les magistrats correctionnels. Ce référent environnement, identifié dans l'ordonnance de roulement, devrait présider des audiences dédiées au jugement des procédures environnementales et s'assurerait que des créneaux d'audiencement suffisants soient réservés à cette matière.

Recommandation n° 7 :

Mettre en place une juridiction environnementale à compétence civile et pénale ou des pôles spécialisés au sein des formations de jugement

III) Des procédures de référé insuffisantes

1. *Les constats du groupe de travail*

En matière environnementale, il convient parfois d'agir vite sans attendre que le dommage environnemental ne s'aggrave et ne devienne irrémédiable ; les mesures de référés permettent à l'évidence de traiter l'urgence environnementale.

Le référé pénal environnemental, prévu par l'article L. 216-3 du code de l'environnement, est un instrument efficace au service de la réponse pénale.

Si la procédure existe depuis la loi du 3 janvier 1992[39], elle n'est qualifiée de « référé » que depuis la circulaire du 21 avril 2015 relative aux orientations de politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement.

L'article L. 216-13 du code de l'environnement dispose en ce sens que :

> *« En cas de non-respect des prescriptions imposées au titre des articles L. 181-12, L. 211-2, L. 211-3 et L. 214-1 à L. 214-6 ou des mesures édictées en application de l'article L. 171-7 du présent code ou de l'article L. 111-13 du 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 plus 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.*
>
> *En cas d'ouverture d'une information, le juge d'instruction est compétent pour prendre dans les mêmes conditions les mesures prévues au premier alinéa.*
>
> *La décision est prise après audition de la personne intéressée, ou sa convocation à comparaître dans les quarante-huit heures, ainsi que de l'autorité administrative, la victime, ou l'association agréée de protection de l'environnement si elles en ont fait la demande. Elle est exécutoire par provision et prend fin sur décision du juge des libertés et de la détention ou lorsque la décision au fond est devenue définitive.*
>
> *La personne concernée ou le procureur de la République peut faire appel de la décision du juge des libertés et de la détention dans les dix jours suivant la notification ou la signification de la décision.*
>
> *Le président de la chambre d'instruction ou de la cour d'appel, saisi dans les vingt-quatre heures suivant la notification de la décision du juge d'instruction ou du tribunal correctionnel, peut suspendre la décision jusqu'à ce qu'il soit statué sur l'appel, sans que ce délai puisse excéder vingt jours.*
>
> *Les dispositions du présent article s'appliquent également aux installations classées au titre du livre V (titre Ier). »*

Il apparaît donc que, pour assurer en urgence la protection de l'environnement, il appartient au procureur de la République de requérir, d'office ou à la demande de l'autorité administrative, de la victime ou d'une association agréée, la mise en œuvre de ces mesures utiles.

[39] Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau.

L'objectif poursuivi semble tout à fait louable, mais ce référé s'applique uniquement pour certains manquements en matière environnementale, à savoir en cas de non-respect des règles liées à la procédure générale d'autorisation environnementale et des règles générales et spéciales de préservation de la qualité et de la réparation des eaux superficielles, souterraines et des eaux de la mer. Il n'est en revanche pas applicable aux infractions générales de commission, telles que le délit de mise en danger, de pollution des eaux, de dépôt ou d'abandon de déchets.

Enfin, et s'agissant toujours de la procédure prévue par l'article L. 216-3 du code de l'environnement, il convient de remarquer que la chambre criminelle a facilité sa mise en œuvre par un arrêt du 28 janvier 2020[40] et a, *de facto*, renforcé son efficacité en considérant que l'application de ce mécanisme n'était pas subordonnée à la caractérisation d'une faute pénale.

Aux côtés de ce référé pénal environnemental, d'autres procédures prévues par le code de l'environnement permettent également de prendre des mesures en urgence lorsqu'une infraction ou un manquement est constaté ; l'article L. 415-4 du code de l'environnement offre notamment la possibilité de prendre des mesures conservatoires immédiates destinées à protéger les animaux d'espèces non domestiques retenus dans un établissement d'élevage, de vente, de location ou de transit. La possibilité d'une réponse urgente est prévue, mais elle ne vise pas à protéger directement l'environnement.

De plus, en matière civile, il est également possible d'agir sur le fondement des articles 834 et 835 alinéa 1er du code de procédure civile qui prévoient deux chefs de saisine adaptés au contentieux environnemental.

Le premier, celui de l'urgence, est prévu par l'article 834 du code de procédure civile aux termes duquel :

> « *Dans tous les cas d'urgence, le président du tribunal judiciaire ou le juge des contentieux de la protection dans les limites de sa compétence, peuvent ordonner en référé toutes les mesures qui ne se heurtent à aucune contestation sérieuse ou que justifie l'existence d'un différend.* »

Le second est fondé sur l'existence d'un dommage imminent ou d'un trouble manifestement illicite en application de l'article 835 alinéa 1er qui dispose que :

> « *Le président du tribunal judiciaire ou le juge des contentieux de la protection dans les limites de sa compétence peuvent toujours, même en présence d'une contestation sérieuse, prescrire en référé les mesures conservatoires ou de remise en état qui s'imposent, soit pour prévenir un dommage imminent, soit pour faire cesser un trouble manifestement illicite.* »

Les référés de droit commun prévus par le code de procédure civile sont des instruments efficaces par leur célérité, l'étendue de leur champ d'application et le large éventail de mesures dont dispose le juge pour remédier à une atteinte à l'environnement.

Plus spécifiquement, le référé de l'article 835 alinéa 1er, à vocation préventive, mérite d'occuper une place importante dans le traitement des atteintes à l'environnement, notamment parce qu'il ne suppose pas de se trouver dans un cas d'urgence, contrairement

[40] Cass., Crim. 28 janvier 2020, n° 19-80.091.

au référé de l'article 834.

Ce référé peut être mis en œuvre afin de prévenir un dommage imminent ou pour faire cesser un trouble manifestement illicite. Il permet au juge, même en présence d'une contestation sérieuse, d'ordonner des mesures conservatoires ou de remise en état telles que par exemple l'interdiction ou la suspension des travaux en cours, la remise en état d'un site, la destruction d'un bien, en garantissant l'exécution de sa décision par une mesure d'astreinte.

Si des propositions tenant à remplacer la notion de « *dommage imminent* » par celle « *d'atteinte grave et durable* » ont été faites dans le cadre de la mission flash sur le référé spécial environnemental, le texte peut d'ores et déjà trouver application dans la matière environnementale.

En effet, la notion de « *trouble manifestement illicite* » de l'article 835 alinéa 1er du code de procédure civile ouvre opportunément les possibilités d'action car elle recouvre le domaine des infractions tout en le dépassant. Elle permet ainsi de s'affranchir des définitions restrictives des incriminations pénales. Elle peut en outre, en complément de la notion de « *dommage imminent* » qui vise les dommages futurs, concerner des dommages déjà réalisés.

Enfin, il convient d'indiquer qu'il existe également plusieurs procédures de référé devant le juge administratif. Le référé-suspension[41], le référé-liberté[42], ou encore le référé-conservatoire [43] peuvent ainsi être mobilisés en cas de dommage à l'environnement, si les conditions applicables à chacun d'entre eux sont remplies. Plus spécifiquement, trois procédures sont établies pour garantir le respect des règles visant directement ou indirectement à la protection de l'environnement et permettent au juge, sans condition d'urgence, de prendre une décision provisoire visant à éviter tout risque d'atteinte. Pour ce faire, ces procédures garantissent le respect de la procédure administrative, notamment l'existence d'une étude d'impact ou d'une enquête publique[44], suivant en cela la logique de l'article L. 123-16 du code de l'environnement[45]. Introduit plus récemment[46], le référé-évaluation prévu par l'article L. 122-12 du code de l'environnement permet également de suspendre une décision d'une autorité administrative prise en l'absence d'évaluation environnementale.

Sans viser à faire cesser le dommage causé à l'environnement, ces différents mécanismes permettent de garantir le respect de la procédure qui, à travers l'étude d'impact, l'enquête publique ou plus encore l'évaluation environnementale, vise à éviter tout dommage à l'environnement.

Il ressort de ce rapide inventaire qu'il existe plusieurs procédures de référé, devant le juge judiciaire comme devant le juge administratif, mais seul l'article L. 216-3 du code de l'environnement vise directement à la

41 Art. L. 521-1 du code de justice administrative.
42 Art. L.-521-2 du code de justice administrative.
43 Art. L. 521-3 du code de justice administrative.
44 Ces différentes exigences et mécanismes sont prévus par les articles L. 122-2 et L. 123-12 du code de l'environnement et par les articles L. 554-11 et L. 554-12 du code de l'environnement.
45 Selon ce texte, « *le juge administratif des référés, saisi d'une demande de suspension d'une décision prise après des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission 'enquête, fait droit à cette demande si elle comporte un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à l légalité de celle-ci* ».
46 Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

protection de l'environnement. Si la logique de ce texte est intéressante et son efficacité reconnue[47], le référé pénal environnemental est toutefois trop peu connu des acteurs de terrain et il présente un champ d'application relativement étroit.

2. *Les pistes de réflexion*

Afin de faire cesser les dommages causés à l'environnement et plus encore d'éviter qu'ils ne s'aggravent, les membres du groupe de travail considèrent qu'il est nécessaire de renforcer l'efficacité des mécanismes de référé et plus particulièrement du référé environnemental. Cette analyse rejoint celle déjà proposée par la mission « *Justice pour l'environnement* » [48] ou, plus récemment, la réflexion conduite dans le cadre de la mission *flash* sur le référé spécial environnemental, dont la communication du 10 mars 2021 relève très justement qu'« *agir rapidement est en effet fondamental en cas d'atteintes à l'environnement, car celles-ci conduisent souvent à des dommages irréversibles : en ce sens, elles sont particulières et doivent être appréhendées de manière spécifique par le juge dans le cadre des procédures d'urgence que sont les référés* »[49].

« Le groupe de travail préconise de repenser le mécanisme du référé environnemental stricto sensu, afin de lui donner sa pleine mesure. »

Cette analyse semble également confortée par l'évolution de la jurisprudence de la Cour de cassation, qui n'exige plus la caractérisation d'une faute pénale pour mettre en œuvre la procédure prévue par l'article L. 216-3 du code de l'environnement[50].
Le groupe de travail préconise de repenser le mécanisme du référé environnemental *stricto sensu*, afin de lui donner sa pleine mesure.

Il convient toutefois d'articuler cette proposition avec celle relative à la création d'une juridiction environnementale unique, compétente en matière civile et en matière pénale[51].

- **Proposition ambitieuse -** Si une juridiction environnementale de plein exercice venait à être instituée, il conviendrait de créer un référé unique permettant de prévenir et de faire cesser les dommages à l'environnement, sans distinction entre le référé en matière civile et le référé prévu à la suite d'une infraction, car ces deux mécanismes ont en définitive pour objectif de prendre des mesures conservatoires.

Le champ d'application de ce référé environnemental pourrait alors être élargi et dépasser les limites de l'article L. 216-3 du code de l'environnement, sans exiger la condition d'urgence. Il conviendrait en effet de définir un champ d'application qui permette utilement de saisir le juge judiciaire pour qu'il prenne toute mesure visant à faire

[47] V. néanmoins la position de l'ONG Greenpeace, relevée par la mission « *Une justice pour l'environnement* », qui considère qu'il n'existe pas de *« référé pour risque environnemental* » et que la procédure au fond met 2-3 ans à aboutir ; Annexes du rapport de mission *« Une justice pour l'environnement* », Tome 2, octobre 2019, IGJ, p. 198.
[48] Comme relevé dans le rapport remis, « *en cas d'atteinte à l'environnement, il est essentiel d'agir vite sans attendre que la poursuite de la situation n'aggrave les dommages* », CGEDD, IGJ, « *Une justice pour l'environnement. Mission d'évaluation des relations entre justice et environnement* », octobre 2019.
[49] Communication de N. Moutchou et C. Untermaier, dans le cadre de la « *Mission flash sur le référé spécial environnemental*», 10 mars 2021.
[50] Cass., Crim. 28 janvier 2020, n° 19-80.091.
[51] V. Supra, proposition n° XX

cesser immédiatement une atteinte à l'environnement.
Il serait également possible d'étendre la liste des personnes susceptibles de saisir le juge judiciaire par cette voie.

- **Propositions alternatives -** Si la solution alternative de spécialisation des formations de jugements était *a minima* retenue, plusieurs propositions devraient être envisagées s'agissant des procédures de référé :

Dans un esprit de dépassement de la dichotomie « *civil/pénal* », il conviendrait d'étendre les compétences civiles du parquet pour agir devant le juge des référés afin d'obtenir rapidement des mesures de remise en état ou de suspension des atteintes à l'environnement.

Du fait de ses missions variées, le parquet est en effet destinataire d'un grand nombre d'informations, recueillies à l'occasion des procédures mais également dans le cadre de ses échanges avec les administrations. Il devrait donc pouvoir utiliser tous les mécanismes procéduraux, y compris civils, permettant de prévenir ou de faire cesser une atteinte à l'environnement dont il aurait eu la connaissance.
Cette passerelle entre la juridiction pénale et la juridiction civile, qui serait ouverte au ministère public, constituerait un levier efficace pour la protection de l'environnement.

En application de l'article 422 du code de procédure civile [52], le procureur de la République dispose déjà de la possibilité d'agir comme partie principale dans certaines hypothèses spécifiées par la loi en matière de droit de la famille (autorité parentale, filiation, assistance éducative, mariage), d'état des personnes (état civil, déclaration d'absence, protection des mineurs et des majeurs), ainsi qu'en droit économique (procédures collectives, protection des intérêts économiques, dissolution de personnes morales). Le ministère public peut également, en vertu de l'article 423 du code de procédure civile et en dehors des cas spécifiés par la loi, agir pour la défense de l'ordre public à l'occasion de faits qui portent atteinte à celui-ci. Il conviendrait, dans le même sens, d'étendre ses compétences en matière environnementale. Cela s'inscrirait parfaitement dans la fonction du ministère public, en charge de la défense de l'ordre public, lequel peut revêtir une dimension civile, commerciale ou encore sociale, mais aussi environnementale. De ce point de vue, il ressort déjà de l'article L. 110-1 II du code de l'environnement que la préservation et la protection des éléments environnementaux sont d'intérêt général[53].

Une telle action trouverait à s'exercer aussi bien en parallèle d'une procédure pénale, quand il est nécessaire d'agir vite, qu'en lieu et place d'une telle procédure, dans les hypothèses où les conditions légales des incriminations ne sont pas toutes réunies ou lorsqu'en raison des circonstances, l'infracteur n'est plus en situation de faire cesser l'atteinte illicite à l'environnement (par

[52] Art. 421 du code de procédure civile : « *Le ministère public peut agir comme partie principale ou intervenir comme partie jointe. Il représente autrui dans les cas que la loi détermine.* ».
Art. 422 du code de procédure civile: « *Le ministère public agit d'office dans les cas spécifiés par la loi.* ».
Art. 423 du code de procédure civile: « *En dehors de ces cas, il peut agir pour la défense de l'ordre public à l'occasion des faits qui portent atteinte à celui-ci.* ».
[53] M. Hautereau-Boutonnet, « Responsabilité civile environnementale, Conditions processuelles de la responsabilité civile environnementale », *Rép. dr. civ.* Dalloz.

exemple à la suite d'un changement de propriété).

Il conviendrait par ailleurs d'élargir le champ d'application du référé pénal environnemental à d'autres infractions et notamment à certaines infractions de commission : pollution des eaux, dépôts ou abandon de déchets. Le groupe de travail ne préconise pas pour autant, en l'état des textes répressifs, d'étendre le référé environnemental à l'ensemble des infractions, en raison de l'imprécision de l'infraction de mise en danger, dont les contours sont trop larges pour permettre d'y fonder un tel référé.

Enfin, une évolution des possibilités de saisine devrait également être envisagée, en élargissant la liste des personnes pouvant agir en référé devant le juge judiciaire et particulièrement devant le juge des libertés et de la détention, pour permettre l'action des associations agréées. En l'état des dispositions actuelles, elles peuvent seulement solliciter le procureur de la République afin que celui-ci saisisse par requête le juge des libertés et de la détention. Il serait possible de leur permettre de saisir elles-mêmes ce juge.

Recommandation n° 8 :

Renforcer l'efficacité des procédures de référé

IV) La nécessité d'une répression des atteintes environnementales au niveau européen

1. *Les constats du groupe de travail*

Les atteintes de l'environnement et donc le contentieux environnemental revêtent une dimension internationale et européenne, pour deux raisons tristement évidentes. D'abord, les atteintes à l'environnement, particulièrement en matière de pollution de l'air ou de l'eau, ne connaissent pas de frontières. Ensuite, les atteintes à l'environnement sont la troisième activité la plus lucrative derrière le trafic de stupéfiants et de marchandises de contrefaçon, et avant la traite des êtres humains[54].

L'efficacité du droit pénal environnemental ne doit donc pas être seulement appréhendée à l'intérieur du territoire national.

Le contexte international actuel semble d'ailleurs propice à l'accentuation de la coopération internationale en matière environnementale. Ainsi, le président de la République a réaffirmé que la lutte contre la criminalité environnementale était une priorité française à l'occasion de l'assemblée générale des Nations-unies de 2020. En outre, le conseil économique et social de l'organisation des Nations-unies a consacré un large volet de son rapport à propos des travaux de la commission pour la prévention du crime et de la justice pénale à la lutte

[54] « *INTERPOL célèbre le dixième anniversaire de la lutte contre la grande criminalité environnementale organisée* », 23 novembre 2020, site internet d'INTERPOL. La criminalité environnementale génèrerait, selon un rapport de 2018 du Programme des Nations Unies pour l'environnement et d'Interpol, entre 110 et 281 milliards USD par an.

contre la criminalité environnementale [55]. Enfin, un groupe de travail international va être mis en place afin de connaître de ces problématiques.

Au sein de l'espace européen, la criminalité environnementale constitue l'une des dix priorités retenues du cycle politique européen de lutte contre la criminalité organisée (EMPACT) pour la période 2022-2025 [56]. L'Union européenne a également mis en œuvre un programme de financement des politiques liées à l'environnement et au changement climatique[57] qu'elle a doté d'une enveloppe conséquente.

Par ailleurs, des discussions sont en cours, au niveau européen, sur la révision de la directive 2008/99/CE [58] du 19 novembre 2008, notamment aux fins d'étendre les prérogatives du parquet européen aux infractions environnementales. La commission européenne a en effet déposé le 15 décembre 2021 un projet de révision de ladite directive en ce sens.

Sur ce point, Frédéric Baab, procureur européen français, fait le constat selon lequel les autorités judiciaires nationales s'investissent peu dans le domaine de l'environnement, considéré comme technique et complexe. Il ajoute que l'implication d'Eurojust reste aujourd'hui fort limitée dans ce domaine, les atteintes à l'environnement ayant représenté moins d'1 % de son activité globale entre 2014 et 2018 – ce qui ne serait que le reflet du peu d'investissement des autorités judiciaires internes qui sont à l'origine de sa saisine. Il considère dès lors que « *face à un système toujours inscrit dans un cadre intergouvernemental, et dont les limites sont aujourd'hui clairement identifiées, il faut une rupture. Et celle-ci passera nécessairement par un transfert de compétence au profit du Parquet européen qui sera lui en capacité de suppléer aux insuffisances du dispositif actuel* »[59].

Entré en fonction le 1er juin 2021, le parquet européen est actuellement en charge des poursuites des infractions financières transfrontalières portant atteinte aux intérêts de l'Union européenne, en matière de fiscalité et de probité publique, lorsqu'elles présentent une certaine gravité. Il possède toutes les prérogatives d'action publique d'un parquet et jouit d'une pleine indépendance à l'égard des États membres et des institutions européennes.

L'idée de créer un tel organe n'est pas nouvelle puisqu'elle apparaît à la fin des années 1990 : le groupe d'experts dirigé par Mireille Delmas-Marty avait en effet proposé de créer un procureur européen afin de renforcer la protection des intérêts financiers de l'Union européenne.

---

[55] Commission pour la prévention du crime et la justice pénale, Rapport sur les travaux de la trentième session (4 décembre 2020 et 17-21 mai 2021), Conseil économique et social des Nations Unies, dont le projet de résolution V s'intitule « *Prévenir et combattre les crimes qui portent atteinte à l'environnement* ».

[56] EMPACT renvoi à une « *méthodologie adoptée par l'Union européenne en 2010 pour s'attaquer aux principales menaces que la criminalité fait peser sur elle. Chaque cycle s'étend sur quatre ans et optimise la coordination et la coopération dans certains domaines de la criminalité* ».

[57] Le programme LIFE 2021-2027, régi par le règlement 2021/783 du Parlement européen et du Conseil établissant un programme pour l'environnement et l'action pour le climat (LIFE), et abrogeant le règlement (UE) n°1293/2013. Il s'agit d'un instrument financier de la Commission européenne entièrement dédié à soutenir des projets dans les domaines de l'environnement et du climat. Pour la période 2021-2027 il sera doté d'un budget de 5,4 milliards d'euros à l'échelle européenne réparti en 4 sous-programmes : Nature et biodiversité, économie circulaire et qualité de vie, atténuation du changement climatique et adaptation et transition vers l'énergie propre.

[58] Directive 2008/99/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal.

[59] F. Baab, « Création d'un parquet vert européen, pourquoi attendre ? », *JCP G,* 9 mai 2022.

Le chemin fut long jusqu'au règlement n° 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017, mais depuis et dès sa première année, le parquet européen a su trouver sa place et démontrer son utilité[60].

Au regard de ce succès, l'extension de ses prérogatives à la matière environnementale apparait donc plus qu'opportune. Comme l'indique Frédéric Baab, étendre les prérogatives du parquet européen à la matière environnementale serait :

> *« 1) politiquement porteur, compte tenu des nouvelles priorités d'action de l'Union européenne en matière environnementale ;*
> *2) le seul moyen d'apporter une réponse pénale réellement effective et coordonnée dans un domaine où les parquets nationaux sont peu investis ;*
> *3) de nature à favoriser l'émergence d'un ordre public environnemental européen qui s'appliquerait non seulement au sein de l'Union, mais aussi dans le cadre de nos relations avec les pays tiers ;*
> *4) susceptible de recueillir un accord unanime au sein du Conseil européen ».*

Cette volonté d'étendre les compétences du parquet européen à la matière environnementale est par ailleurs largement partagée, tant par la doctrine[61] que par le Parlement européen[62], car elle est avant tout porteuse d'un symbole fort, à savoir la réaffirmation de la nécessaire protection de l'environnement et de répression des atteintes environnementales.

2. *Les pistes de réflexion*

Le groupe de travail appelle de ses vœux l'extension des prérogatives du parquet européen aux infractions environnementales. Une telle extension aurait pour but premier d'assurer l'effectivité du droit pénal de l'environnement au niveau européen en prévoyant la compétence du parquet européen dès lors que l'ampleur et l'étendue du préjudice dépasserait l'échelon régional ou national.

Selon le groupe de travail, ce *« parquet vert européen »* permettrait une meilleure protection de l'environnement par le droit pénal, en construisant un véritable ordre public environnemental européen, en renforçant l'effectivité de la prévention et de la répression des atteintes à l'environnement, permettant ainsi de mieux répondre à l'urgence écologique que nous vivons.

Aussi judicieuse et audacieuse soit-elle, cette extension suppose néanmoins de dépasser certaines difficultés juridiques et politiques.

L'article 86 (4) du TFUE pose en effet deux conditions à une telle extension : la première est que cette extension soit limitée à la criminalité grave transnationale ; la seconde est qu'elle recueille l'accord unanime du Conseil européen.

➢ S'agissant du domaine, Fréderic Baab indique qu'elle « *paraît assez simple à remplir dans*

[60] P. Le Fèvre, « Parquet européen : bilan d'une première année d'activité », *AJ pénal,* 2022, p. 365.
[61] M. Hautereau-Boutonnet et E. Truilhé « Des procès pour renforcer l'effectivité du droit de l'environnement **»**, *Les Cahiers de la justice* 2019, p. 431 ; M. Recotillet, « *Vue d'ensemble de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la protection de l'environnement par le droit pénal et remplaçant la directive n° 2008/99/CE* », *Rev. UE* 2022, p. 50.
[62] La Résolution du Parlement européen du 20 mai 2021 sur la responsabilité des entreprises dans les dommages causés à l'environnement « *invite la Commission à étudier la possibilité d'étendre le mandat du Parquet européen, une fois qu'il sera pleinement établi et opérationnel, aux infractions contre l'environnement* » (C-15/193, recommandation 33).

une matière qui ne connaît guère de frontières et où l'intervention du Parquet européen ne se justifierait en effet que pour les atteintes les plus graves à l'environnement. Sans doute faudra-t-il fixer des seuils de compétence en fonction du préjudice subi, comme c'est déjà le cas aujourd'hui pour les fraudes au budget européen. La base légale sera la liste d'infractions harmonisées par la directive révisée sur la protection de l'environnement par le droit pénal qui servira de référence pour la définition de sa compétence matérielle ».

« Ce « parquet vert européen » permettrait une meilleure protection de l'environnement par le droit pénal, en construisant un véritable ordre public environnemental européen, en renforçant l'effectivité de la prévention et de la répression des atteintes à l'environnement, permettant ainsi de mieux répondre à l'urgence écologique que nous vivons. »

La détermination des seuils de compétence pourrait toutefois soulever quelques difficultés. Alors qu'en matière de fraude, il était aisé de déterminer un seuil financier, au-delà duquel la fraude doit être considérée comme grave et relève de la compétence du parquet européen, un tel seuil ne semble pas pouvoir trouver à s'appliquer dans la matière environnementale. Si certaines infractions environnementales peuvent être lucratives, tel n'est pas le cas de la plupart d'entre elles, si ce n'est à travers des économies réalisées grâce au non-respect de certaines normes ; les montants considérés en matière de délinquance économique[63] ne semblent dès lors pas pertinents en matière environnementale.

De même, la dimension internationale devrait être précisée et ne saurait constituer le seul critère. À titre d'exemple, le non-respect des règles d'épandage peut avoir des conséquences de part et d'autre d'une frontière, mais de tels faits ne paraissent pas suffisamment graves pour relever de la compétence d'une autorité judiciaire européenne. À l'inverse, des faits de pollution qui, malgré leur gravité, n'auraient pas directement atteint le territoire d'un autre État que celui sur le territoire duquel ils sont produits, n'en sont pas moins lourds de conséquences sur ces deux territoires en ce qu'ils participent au réchauffement climatique.

De même encore, l'importance du dommage causé à l'environnement devra être appréciée avec soin. La notion de *« dommage important »*, pourtant utilisée dans le cadre de la loi du 24 décembre 2020 pour retenir la compétence des pôles régionaux environnementaux, semble en effet trop imprécise.

Il convient toutefois de ne pas être défaitiste, et ce pour plusieurs raisons.

D'abord, la notion de dommage irréversible visée par l'article L. 110-1 du code de l'environnement peut être utilement mobilisée.

[63] Rappelons que s'agissant de la compétence du parquet européen en matière de fraude, il a lieu de distinguer selon que la fraude ne porte pas sur les ressources de TVA, auquel cas la compétence du parquet est de principe lorsque le montant est supérieur à 100.000 euros, et conditionnée lorsque ce montant est inférieur à 100.000 euros mais supérieur à 10.000 euros, ou que la fraude constitue une escroquerie à la TVA, auquel cas le parquet européen est compétent lorsque le préjudice total est supérieur à 10 millions d'euros.

Ensuite, s'agissant de l'appréciation du critère de gravité, il convient de remarquer que celui-ci serait mobilisé non pas pour fonder une incrimination ou une sanction, ce qui pourrait poser difficulté au regard de l'exigence de précision de la loi pénale, mais pour fonder la compétence d'une autorité judiciaire. En d'autres termes, il importe peu que le critère soit ou non souple, puisqu'il ne conduit pas à aggraver la situation de la personne concernée mais simplement à déterminer l'autorité compétente pour diriger les investigations et, le cas échéant, diligenter les poursuites.

Il convient cependant d'être lucide : si l'enjeu n'est pas technique, en ce que la notion de dommage grave, dans un contexte transnational, peut tout à fait être mobilisée, il n'en reste pas moins opérationnel, le risque étant qu'un critère imprécis ajoute de la confusion à la répartition des compétences.

On remarque toutefois que ce critère de gravité, parfois qualifiée d'importante ou d'exceptionnelle, est aujourd'hui mobilisé en matière de lutte contre la criminalité organisée, tout comme la « grande complexité » qui détermine la compétence du procureur national financier[64], sans que cela n'ait conduit à limiter ou à brouiller les compétences de ces organes judiciaires.

➢ S'agissant de l'accord des membres du Conseil européen, Frédéric Baab souligne que *« tout transfert de compétences au profit d'un ministère public européen est aussi un transfert de souveraineté que tous les États membres ne sont pas prêts à accepter. C'est particulièrement vrai dans des matières comme le terrorisme ou la cybercriminalité qui portent directement atteinte à la sécurité intérieure et extérieure des pays concernés. Mais en matière environnementale, nous sommes à des années-lumière de ce pré carré régalien. C'est même au contraire un des domaines où les États membres pourraient faire « cause commune » dans le contexte actuel de sortie de crise et de soutien à la transition écologique. »*

Si l'optimisme du procureur européen français est louable, là réside peut-être la principale difficulté. Les questions juridiques et techniques semblent en effet pouvoir être réglées, particulièrement si l'on s'inspire des mécanismes nationaux de répartition des compétences entre les différentes autorités judiciaires. En revanche, d'un point de vue plus politique, la tension qui existe aux yeux de certains entre la protection de l'environnement, d'un côté, et la sauvegarde de l'économie, de l'autre, pourrait être un frein à un transfert de compétence de la première pour ne pas mettre en péril la seconde.

Faute d'avoir fait un choix clair en la matière [65], certaines autorités nationales pourraient ne pas souhaiter voir diligenter des poursuites européennes contre leurs entreprises.

« Il y a, dès lors, un véritable moment politique à saisir dans un contexte où les enjeux climatiques n'ont jamais été aussi importants. L'extension des prérogatives du parquet européen doit être un moyen de réaffirmer la mobilisation générale autour de la matière environnementale. »

Il y a, dès lors, un véritable moment politique à saisir dans un contexte où les enjeux

[64] Art. 705 du code de procédure pénale.
[65] V. encore les débats lors de l'adoption de la loi dite « pouvoir d'achat » du 16 août 2022, à propos des dispositions relatives à la souveraineté énergétique.

climatiques n'ont jamais été aussi importants. L'extension des prérogatives du parquet européen doit être un moyen de réaffirmer la mobilisation générale autour de la matière environnementale.

Recommandation n° 9 :

Étendre la compétence du parquet européen à la matière environnementale

TROISIÈME PARTIE : Améliorer la réponse pénale et son suivi

Le groupe de travail conclut ses travaux sur la nécessaire amélioration de la réponse pénale aux infractions environnementales, encore insatisfaisante concernant celles de moindre gravité, recommandant ainsi une redéfinition de l'infraction de mise en danger et une refonte des procédures de saisies et de confiscation dans le cadre de ce contentieux particulier. Le groupe de travail insiste enfin sur l'application de la nouvelle forme de justice pénale négociée au contentieux pénal environnemental.

I) Un traitement insatisfaisant des infractions environnementales de moindre gravité

1. Les constats du groupe de travail

Au plan de l'organisation judiciaire, le spectre haut de la délinquance en matière d'atteintes à l'environnement relève, au stade du jugement, de différentes juridictions (de droit commun ou spécialisées). Un cadre spécifique est ainsi prévu au travers de différentes juridictions spécialisées (PSPE, PRE, JULIS, JIRS). Ce constat, purement organisationnel, ne vaut pas satisfecit au plan fonctionnel comme indiqué précédemment, s'agissant notamment de l'activité des PRE.

Concernant les infractions à l'environnement de moindre gravité, force est de constater qu'aucune organisation spécifique et unifiée n'est en place. Les ressorts judiciaires connaissent ainsi des pratiques variables au gré des moyens disponibles et du seuil de priorité assigné au contentieux environnemental.

Au niveau des parquets, ces infractions viennent grossir des flux dans lesquels elles se diluent souvent sans réelle possibilité pour les magistrats du ministère public d'assurer systématiquement un traitement spécifique renforcé. Ce constat est particulièrement vrai pour les parquets d'échelle modeste (limité à 3 effectifs voire à 2) alors que les problématiques environnementales peuvent, pour autant, être fortes dans les ressorts ruraux concernés.

Les parquets s'attachent néanmoins à faire face à cette situation en développant différentes réponses relevant de ce qu'il est convenu d'appeler « la troisième voie ».

Dans son rapport « *Une justice pour l'environnement* » d'octobre 2019, la mission relève que « *le renvoi des affaires environnementales à l'audience correctionnelle ou de police est marginal* » [66] . La mission souligne encore l'importance du taux de recours aux alternatives aux poursuites dans les différents contentieux (protection de l'eau et de l'air, des espaces naturels, du patrimoine naturel et prévention des pollutions et des risques). Ce taux dépasse ainsi dans différents domaines 70 % pouvant même atteindre 80 %.

La mission observe qu'au sein des alternatives aux poursuites, le rappel à la loi représente plus de 38 %, le classement sous condition de remise en état s'élevant quant à lui à 21 %. La mission souligne le développement de la transaction pénale, de la composition pénale,

[66] CGEDD, IGJ, *« Une justice pour l'environnement. Mission d'évaluation des relations entre justice et environnement »*, octobre 2019.

de la médiation pénale et des stages de sensibilisation environnementale.

Un constat similaire figure dans « *Le petit livre vert du CADEJ 2021* » qui relève que « 62 % des affaires environnementales donnent lieu à une procédure alternative à une poursuite…pratique très répandue dans les affaires liées à la protection de l'eau et de l'air (76 %) ». L'extension de la convention judiciaire d'intérêt public à la matière du droit de l'environnement constitue une avancée soulignée à cette occasion.

L'importance de la troisième voie en matière de traitement judiciaire des atteintes à l'environnement est donc acquise. Elle justifie qu'une attention particulière lui soit donc portée en particulier sous l'angle des moyens humains lui étant consacrés.

2. Pistes de réflexion

En cet état, la systématisation du recrutement de délégués du procureur spécialisés en matière d'atteintes à l'environnement constitue une voie d'amélioration significative.

D'un point de vue budgétaire, les délégués du procureur continuent d'être pris en charge à ce jour sur la ligne des frais de justice sans limite dès lors de plafond d'emplois ce qui assure une grande souplesse dans leur recrutement.

Par ailleurs, leur doctrine d'emploi a été élargie au plan partenarial intégrant désormais des missions renforcées notamment de représentation du procureur de la République.

Ce renforcement de l'action des délégués du procureur s'inscrit en 2021 dans le cadre de la justice de proximité.

Ce renforcement est également prôné par la circulaire de politique pénale générale du garde des Sceaux du 1er octobre 2020 soulignant la nécessité de recruter de nouveaux délégués du procureur, d'intégrer pleinement ces derniers au sein des parquets et de les associer aux enjeux de la juridiction. La circulaire invite encore les procureurs généraux à être attentifs à la cohérence d'emploi des délégués notamment en cas d'intervention sur plusieurs ressorts.

La loi du 8 avril 2021 a, quant à elle, élargi le champ des mesures alternatives susceptibles d'être traitées par les délégués du procureur étant rappelé, pour mémoire, que leurs missions avaient déjà été diversifiées par le décret du 21 décembre 2020.

Par ailleurs, afin de répondre à ces nouvelles missions, le régime indemnitaire des délégués du procureur a été revalorisé dans le fil de la modification des articles R. 121 et suivants du code de procédure pénale en application du décret du 29 avril 2021.

Consciente de la nécessité de faire évoluer les pratiques, l'association nationale des délégués du procureur, qui fédère 60 % des délégués, est favorable à la révision de leur statut et de leurs responsabilités.

« En cet état, la systématisation du recrutement de délégués du procureur, spécialisés en matière d'atteintes à l'environnement, constitue une voie d'amélioration significative. »

Le cadre d'action nouveau et élargi dont bénéficient désormais les délégués du procureur doit, dès lors, être pleinement utilisé afin de promouvoir leur intervention en matière de lutte contre les atteintes à l'environnement.

Un champ d'actions complet, sous la responsabilité et le contrôle du chef de parquet ou du magistrat en charge de ce

contentieux, peut être confié à un délégué du procureur spécialisé en matière de lutte contre les atteintes à l'environnement : participation aux réunions avec les administrations concernés, liens avec les élus locaux (les maires en particulier), suivi des procédures en cours, mise en œuvre des différentes mesures décidées au titre de la troisième voie (classement sous condition de régularisation, stage de « *citoyenneté environnementale* »…).

La mobilisation de délégués du procureur spécialisés est d'ores et déjà opérée dans certains ressorts. Par exemple, dans le ressort de la cour d'appel d'Amiens, un délégué du procureur en fonction auprès du PRE est directement associé, entre autres, au suivi des enquêtes sensibles et au traitement du contentieux. Préfet honoraire, ce dernier dispose de compétences très utiles dans le cadre notamment de la concertation avec les services déconcentrés de l'État.

« La création d'assistants spécialisés en matière de lutte contre les atteintes à l'environnement pourrait être utilement envisagée sur le modèle des assistants spécialisés pour la prévention du terrorisme. »

La nécessité de renforcer les moyens humains dédiés à la justice environnementale a encore été soulignée dans le rapport établi en janvier 2022 par la MAPPU (mission d'appui et de préfiguration des pôles régionaux spécialisés en matière d'atteinte à l'environnement).

Pour l'heure, le recours à des délégués du procureur spécialisés en matière de lutte contre les atteintes à l'environnement est loin d'être courant même si la spécialisation des délégués du procureur se développe en différents domaines (ainsi, à titre d'exemple, dans le ressort de la cour d'appel de Toulouse en matière de lutte contre la maltraitance animale au tribunal judiciaire de Saint-Gaudens).

Par ailleurs, la question du vivier de tels délégués se pose, ces derniers devant disposer des qualités nécessaires à l'exercice de ces fonctions spécifiques (connaissances juridiques et maîtrise d'une législation et d'une règlementation techniques, intérêt porté aux problématiques environnementales dans le respect de l'impartialité inhérente à l'action de la justice, capacité de représentation du procureur dans différentes réunions, capacité de faire l'interface avec les auteurs, victimes ainsi qu'avec les services d'enquête, aptitude à être force de proposition et à développer des initiatives dans un juste positionnement à l'égard du procureur de la République…).

Certains ressorts peuvent se heurter à l'absence de candidatures utiles ainsi qu'à des flux limités pouvant interroger sur l'opportunité d'un tel recrutement. La mutualisation d'un délégué du procureur entre plusieurs ressorts judiciaires, en particulier au sein d'un même département, permet de résoudre cette difficulté. En pareil cas, la procédure d'habilitation est, toutefois, démultipliée devant être engagée auprès de chaque procureur.

Cette lourdeur pourrait être évitée par l'instauration d'une habilitation régionale au niveau du ressort de la cour d'appel. L'habilitation pourrait ainsi être confiée au procureur général sur avis des procureurs concernés. Ce schéma serait encore en cohérence avec l'échelle régionale propre à la politique pénale à la différence de l'action publique dont l'exercice relève de l'échelon des tribunaux judiciaires.

Il permettrait de mieux identifier les délégués du procureur chargés de contentieux ciblés nécessitant un profil et des compétences spécifiques. Ces derniers pourraient bénéficier également de la mise en place de formations spécifiques dispensées par l'école

nationale de la magistrature dans le fil des formations d'ores et déjà existantes au bénéfice des délégués du procureur.

Par ailleurs, la création d'assistants spécialisés en matière de lutte contre les atteintes à l'environnement pourrait être utilement envisagée sur le modèle des assistants spécialisés pour la prévention du terrorisme. Déployés au niveau des parquets généraux et des juridictions PRE, ces assistants contribueraient à l'impulsion et au suivi de la politique pénale en la matière.

La priorité affichée par le gouvernement en matière de lutte contre les atteintes environnementales, à l'instar de la lutte contre le terrorisme, serait de la sorte traduite concrètement au niveau de l'organisation et des moyens judiciaires. Secondant le magistrat chargé au parquet général de ce contentieux, l'assistant spécialisé pourrait par ailleurs être délégué par le procureur général au soutien de l'action conduite par les différents parquets du ressort.

Une telle affectation devrait être généralisée auprès de chaque parquet général sans considération d'échelle. Elle serait, en effet, particulièrement précieuse pour les parquets généraux de faibles effectifs qui ne disposent pas, dans les faits, de réelles marges d'action en ce domaine alors que les problématiques environnementales se posent et doivent être traitées partout.

L'opportunité de la création de postes d'assistants spécialisés est également soulignée dans le rapport susvisé de la MAPPU militant pour la création de postes d'assistants spécialisés et de juristes assistants spécialisés en matière environnementale.

Recommandation n° 10 :

Développer la troisième voie, recruter des délégués spécialisés du procureur et créer des assistants spécialisés en matière de lutte contre les atteintes à l'environnement

II) Une infraction de mise en danger à redéfinir

1. *Les constats du groupe de travail*

L'infraction de mise en danger de la personne d'autrui, prévue à l'article 223-1 du Code pénal, aux termes duquel « *le fait d'exposer directement autrui à un risque immédiat de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente par la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende* » est potentiellement applicable en matière environnementale. La rédaction de l'incrimination n'est pas neutre et montre très clairement que l'intention du législateur était d'enfermer le délit dans un cadre très strict afin d'éviter une pénalisation excessive du risque. Cette infraction, sans être spécifique au droit de l'environnement, aurait pu *a priori* servir de fondement à des poursuites pénales en la matière. Mais la conception du texte incriminateur, assorti d'une multitude de conditions restrictives quant au cadre du délit et à ses éléments constitutifs et conjuguée à une jurisprudence soucieuse de respecter le principe d'interprétation stricte de la loi pénale, a abouti à une application rarissime de l'article

223-1 du code pénal [67], montrant ainsi l'inadaptation du droit pénal commun à la problématique spécifique du contentieux environnemental.

Au-delà de la technique juridique, sur le plan de la *ratio legis*, cette qualification du droit pénal commun entend protéger la personne physique et non l'environnement *per se* [68] ; l'idée de créer un délit de mise en danger grave de l'environnement et non de la personne est donc apparue comme une impérieuse nécessité. L'objectif est de parvenir à assurer la prévention des dommages environnementaux qui sont très souvent irréparables et de sanctionner des comportements dangereux pour l'environnement sur le fondement de la survenance probable d'un dommage potentiel. L'intérêt d'une infraction formelle de mise en danger de l'environnement qui n'exige pas la réalisation d'un dommage avéré est d'échapper à la contrainte probatoire de nombreuses incriminations environnementales conçues comme des infractions matérielles qui imposent justement la démonstration d'une atteinte à la biodiversité. Il s'agit ainsi d'assurer une forme de prévention pour éviter que des dommages écologiques irréversibles ne se produisent, et par là même de dynamiser le développement du contentieux environnemental.

Dans le cadre de cette réflexion, le rapport de l'inspection générale de la justice *« Une justice pour l'environnement. Mission d'évaluation des relations entre justice et environnement »* recommandait en 2019 par exemple de *« créer un délit général d'atteinte grave ou de mise en péril grave à l'environnement »*, [69] rejoignant ainsi le vœu de nombre d'associations de protection de l'environnement.

C'est dans ce contexte qu'a été adoptée la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets qui a inséré au sein du Code de l'environnement un article L. 173-3-1 ainsi rédigé :

> *« Lorsqu'ils exposent directement la faune, la flore ou la qualité de l'eau à un risque immédiat d'atteinte grave et durable, les faits prévus aux articles L. 173-1 et L. 173-2 sont punis de trois ans d'emprisonnement et de 250 000 € d'amende, ce montant pouvant être porté jusqu'au triple de l'avantage tiré de la commission de l'infraction.*
> *« Sont considérées comme durables, au sens du présent article, les atteintes susceptibles de durer au moins sept ans.*
> *« Le premier alinéa de l'article 131-38 du code pénal s'applique uniquement aux amendes exprimées en valeur absolue. »*

Ce nouveau texte, selon les termes même de l'exposé des motifs de la loi, entend sanctionner « *la mise en danger de l'environnement* ». Pour autant, même ainsi présentée, et parfois également qualifiée en doctrine de « *délit de mise en danger de l'environnement* » [70], la nouvelle incrimination instaurée par la loi de 2021 ne crée pas en

[67] La jurisprudence fait état d'une seule véritable condamnation significative récente dans l'affaire dite « *Communauté d'agglomération de Melun* », où la cour d'appel de Paris a confirmé par arrêt du 11 octobre 2019, notamment sur l'infraction de mise en danger d'autrui, un jugement du tribunal correctionnel de Paris ayant estimé que le rejet de dioxine de l'usine d'incinération des ordures ménagères de Vaux-le-Pénil constituait une mise en danger de la personne, Cour d'appel Paris, Pôle 4, chambre 11, 11 octobre 2019, n° 18/04919.
[68] V. en ce sens la position très claire de la chambre criminelle de la Cour de cassation dans l'affaire « *Stocamine* », Cass. Crim., 5 avril 2011, n° 09-83277.
[69] CGEDD, IGJ, « *Une justice pour l'environnement. Mission d'évaluation des relations entre justice et environnement* », octobre 2019, recommandation n° 12, p. 12.
[70] Par exemple, B. Parance, « Loi Climat et Résilience, beaucoup de bruit pour presque rien ! », *JCP° G*, n° 41, 11 Octobre 2021, doctr. 1069, n° 21.

réalité de délit de mise en danger de l'environnement en tant que tel, mais une simple circonstance aggravante, inspirée du délit de mise en danger d'autrui prévu à l'article 223-1 du code pénal. Il ne s'agit donc pas d'un délit général et autonome de mise en danger de l'environnement, mais de simples circonstances aggravantes de délits préexistants qui en plus à l'analyse s'avèrent de droit étroit.

En effet, trois séries de limites viennent profondément entraver l'application effective de ces circonstances aggravantes.

D'abord, l'aggravation n'est encourue qu'à l'égard de trois séries d'infractions limitativement énumérées par loi, à savoir :

- l'exploitation, sans l'autorisation requise ou en violation d'une mise en demeure, de certaines activités réglementées telles les installations classées pour la protection de l'environnement ou les installations, ouvrages, travaux et aménagements relevant de la police de l'eau[71] ;

- l'abandon, le dépôt ou la gestion de déchets en méconnaissance de la réglementation applicable[72] ;

- le transport de marchandises dangereuses non autorisé ou en méconnaissance de certaines règles[73].

Depuis la réforme de 2021, lorsqu'ils « *exposent directement la faune, la flore ou la qualité de l'eau à un risque immédiat d'atteinte grave et durable* », ces faits sont aggravés et passibles de trois ans d'emprisonnement et de 250 000 euros d'amende, ce montant pouvant être porté jusqu'au triple de l'avantage tiré de la commission de l'infraction[74]. Il est à observer ainsi que l'aggravation concerne seulement une série limitée de comportements visant le non-respect de quelques prescriptions administratives desquels sont exclus par exemple les pollutions de l'air, du sol, du sous-sol, etc.

Ensuite, au sein même de ces catégories d'infractions susceptibles d'être aggravées, des tempéraments ont été posés. Ainsi, s'agissant des infractions à la réglementation sur les déchets, l'aggravation ne s'applique pas directement aux infractions du I de l'article L. 541-46 du code de l'environnement, mais seulement au non-respect d'une mise en demeure prise au titre de l'article L. 541-3 du code de l'environnement en cas d'abandon, de dépôt ou de gestion de déchets contraires à la réglementation. Il s'agit donc simplement d'accroitre la répression en cas de non-respect d'une mise en demeure de se conformer à la réglementation.

Enfin, à l'égard des trois séries de comportements visés par le nouveau texte, l'aggravation a été conçue en termes très restrictifs qui enferment par trop les possibilités de prononcer ces peines aggravées. L'exposition au risque doit en effet être directe et non indirecte, elle doit également consister en un « *risque immédiat d'atteinte grave et durable* ». Sont dès lors exclues toutes les atteintes qui ne sont pas « *susceptibles de durer au moins sept ans* ». S'il est rationnel de laisser hors champ pénal les risques faibles en termes de gravité et d'enjeu, pour ne s'attacher à sanctionner que les plus graves, les choix du législateur en 2021, notamment quant au seuil de durabilité, ont pour effet de restreindre trop

[71] Art. L. 173-1 et L. 173-2 du code de l'environnement.
[72] Art. L. 541-46, I du code de l'environnement.
[73] Art. L. 1252-5, I du code des transports.
[74] Art. L. 173-3-1 et L. 541-46, X du code de l'environnement et Art. L. 1252-5, II du code des transports.

significativement le champ d'application de cette nouvelle circonstance aggravante.

En définitive, l'instauration de cette circonstance aggravante à faible spectre, et surtout l'absence d'une incrimination spéciale, adaptée aux pures situations de mise en danger de l'environnement, engendrent en pratique un vide juridique certain en termes de répression et de dissuasion qu'il pourrait être opportun de combler enfin. Ainsi que le relève la doctrine, de trop nombreuses hypothèses de mises en danger réelles de l'environnement demeurent encore en droit positif en dehors du champ de la répression[75]. Tel est le cas par exemple des hypothèses de pollutions chroniques ou à effet différé, en l'absence de mise en demeure et de dommage, mais dont la dégradation environnementale à plus ou moins long terme est inexorable. Il en est de même des cas d'exposition à des polluants porteurs de risques graves pour l'environnement naturel mais qui échappent au droit pénal en l'absence de preuve du lien de causalité entre le polluant et le dommage. Il est possible également de s'interroger sur la nécessité et l'opportunité de sanctionner pénalement au titre de la mise en danger de l'environnement les situations de pollutions collectives – par exemple, des apports successifs sur un gisement de déchets – qui sont la somme d'activités individuelles et combinées, lesquelles prises isolément ne constituent pas d'infractions pénales parce que respectueuses des normes et seuils fixés par l'administration, mais qui additionnées participent d'une prise de risque grave délibérée[76].

« Parce que les actes de délinquance environnementale créant des situations de mise en danger grave sont réels, le droit pénal de l'environnement doit s'enrichir d'une incrimination autonome non dérivée du droit pénal administratif environnemental permettant de sanctionner per se tous les actes, commis intentionnellement ou par négligence grave, de nature à exposer directement ou indirectement l'environnement dans ses différentes composantes à un risque immédiat de dégradation substantielle. »

2. *Les pistes de réflexion*

Parce que les actes de délinquance environnementale créant des situations de mise en danger grave sont réels, le droit pénal de l'environnement doit s'enrichir d'une incrimination autonome non dérivée du droit pénal administratif environnemental permettant de sanctionner *per se* tous les actes, commis intentionnellement ou par négligence grave, de nature à exposer directement ou indirectement l'environnement dans ses différentes composantes à un risque immédiat de dégradation substantielle.

[75] V. à ce sujet par exemple V. Jaworski, « De nouvelles infractions de mise en danger de l'environnement pour un changement de paradigme juridique », *Revue juridique environnement*, 2021, volume 46, p. 475 s.
[76] *Ibid*, p. 489.

« Le travail pourrait être complété par un regroupement des principales et plus graves incriminations environnementales au sein du code pénal »

Pour accompagner et compléter l'incrimination d'écocide récemment introduite en droit positif, le groupe de travail appelle donc de ses vœux la création d'un véritable délit de mise en danger de l'environnement. Afin de satisfaire aux exigences du principe de légalité impliquant précision et intelligibilité des incriminations, le délit pourrait sanctionner le fait d'exposer directement ou indirectement l'eau, l'air, les sols, sous-sol, la faune et la flore, ou les écosystèmes par la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, ou par une faute caractérisée au sens de l'article 121-3 du Code pénal à un risque immédiat de dégradation substantielle ou durable de nature à mettre en péril l'environnement.

Il appartiendra au législateur de définir les modalités constitutives d'une dégradation substantielle, un seuil de durabilité nécessairement inférieur à celui de 7 années retenu par la loi du 22 août 2021 et de prévoir une aggravation de la sanction pénale encourue en cas de faute intentionnelle.

Cette nouvelle incrimination de mise en danger de l'environnement pourrait notamment servir de fondement à l'engagement des poursuites pénales dans toutes les affaires où il n'est guère aisé de démontrer le préjudice subi alors même que l'impact environnemental du comportement reproché est avéré. Tel est le cas par exemple dans l'affaire Volkswagen ou dans l'affaire de l'usine Lubrizol où les poursuites pénales durent être engagées en étirant les qualifications pénales existantes ou en recourant à des qualifications issues d'autres codes telle que la tromperie.

Le groupe de travail se montre également favorable à ce qu'une action de groupe spécialement dédiée à cette nouvelle infraction soit créée. Cette action de groupe pourrait être réservée aux associations spécialement agréées, ou étendue à toute association régulièrement constituée depuis au moins cinq années.

En complément de la création de cette nouvelle infraction, le groupe de travail préconise enfin un travail de toilettage des incriminations applicables à la matière environnementale pour simplifier le droit pénal incriminateur. Il pourrait s'agir de dépénaliser le droit pénal administratif environnemental qui n'est en l'état qu'un droit pénal de régulation largement ineffectif pour le confier exclusivement au droit administratif et aux sanctions administratives sous l'égide de la nouvelle Autorité administrative indépendante créée. Le travail pourrait être complété par un regroupement des principales et plus graves incriminations environnementales au sein du code pénal, par exemple dans le titre Ier du livre IV portant sur les atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation, ainsi que le préconisait déjà le rapport de l'inspection générale de la justice « *Une justice pour l'environnement* » en 2019.

Recommandation n° 11 :

Redéfinir l'infraction de mise en danger en matière environnementale

III) La nécessité de repenser les procédures de saisies et de confiscation

1. *Les constats du groupe de travail*

On ne peut que déplorer l'insuffisance des sanctions qui sont essentiellement constituées par des amendes prononcées à l'encontre des auteurs d'infractions environnementales, ceci d'autant plus qu'il s'agit fréquemment de personnes morales.

Alors que les saisies et confiscations ont montré leur particulièrement grande efficacité, la mission "*Une justice pour l'environnement*" a relevé dans son rapport « *la faiblesse actuelle des confiscations et saisies opérées sur le fondement d'une incrimination environnementale* »[77]. C'est ainsi qu'en 2018 seulement 8.390 euros ont été saisis.

Pourtant les infractions environnementales sont très souvent en lien avec une activité économique.

La conférence des parties à la convention des Nations-unies contre la criminalité transnationale organisée a d'ailleurs relevé, s'agissant des crimes portant atteinte à l'environnement, que « *dans certains cas, une amende ne sera vraiment dissuasive que si elle est associée à la confiscation du produit du crime, ainsi que des biens, des matériels et autres instruments utilisés ou destinés à être utilisés, dans le cadre d'une infraction pénale* ».

2. *Les pistes de réflexion*

Si la création de nouveaux instruments de saisies et confiscations ne paraît pas nécessaire, il serait néanmoins utile d'adapter le dispositif existant au contentieux environnemental pour développer cette pratique.

À cette fin plusieurs pistes d'amélioration sont susceptibles d'être envisagées :

- Étendre le champ d'application de la peine de confiscation générale du patrimoine

Cette peine prévue par l'article 131-21 alinéa 6 du code pénal pour un certain nombre d'infractions en matière de criminalité organisée pourrait utilement s'appliquer aux infractions environnementales les plus graves qui reposent sur une activité illégale et particulièrement lucratives tels que les trafics de déchets et d'espèces protégées commis en bande organisée réprimés d'une peine de sept ans d'emprisonnement.

- Sensibiliser les enquêteurs et les magistrats aux saisies et confiscations du produit direct ou indirect tiré des

[77] CGEDD, IGJ, Rapport "*Une justice pour l'environnement*", Mission d'évaluation des relations entre justice et environnement, établi par B. Cinotti, J-F. Landel, D. Agoguet, D. Atzenhoffer, V. Delbos, octobre 2019, p.93.

infractions environnementales et aux saisies en valeur de ce produit

Afin de renforcer la répression des atteintes à l'environnement, il apparaît particulièrement utile de réaliser des saisies et confiscations dans les hypothèses où l'activité exercée est légale mais ne respecte pas la réglementation protectrice de l'environnement qui lui est applicable, ce qui procure à l'entreprise en cause un avantage économique certain. Cet avantage économique, qui représente le produit indirect de l'infraction, doit pouvoir être chiffré pour permettre une saisie puis une confiscation.

En ce sens, la jurisprudence de la Cour de cassation en matière de travail dissimulé[78] et en matière de fraude fiscale[79] considère que le produit de ces infractions est constitué par le montant de l'économie réalisée par le non-paiement des charges sociales et fiscales pour le travail dissimulé, et par le montant des impôts éludés pour la fraude fiscale. Le produit ne se définit donc pas seulement comme un avantage économique retiré de l'infraction, mais également comme une économique résultant de la fraude.

Ce raisonnement pourrait être applicable à certaines infractions environnementales dont le but est de réaliser des économies (par exemple en n'effectuant pas les travaux nécessaires à une mise en conformité, en déversant des substances ou en stockant des déchets dangereux pour éviter les coûts de destruction, etc.).

La convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) environnementale permet d'ailleurs le versement d'une amende d'intérêt public dont le montant peut être fixé au regard des avantages tirés des manquements constatés (article 41-1-3 du code de procédure pénale).

Il serait donc souhaitable que la pratique judiciaire s'engage sur cette voie ce qui conduirait la chambre criminelle de la Cour de cassation à se prononcer dans le domaine environnemental comme elle a été amenée à le faire en droit du travail ou en droit fiscal.

« Si la création de nouveaux instruments de saisies et confiscations ne paraît pas nécessaire, il serait néanmoins utile de mieux adapter le dispositif existant au contentieux environnemental pour développer cette pratique »

Cependant, il convient de relever que la nature même du produit issu de l'avantage économique tiré de l'infraction ne permet pas de le saisir et de le confisquer directement, puisqu'il s'agit d'une économie, non visible par définition.

Pour pallier cet obstacle, l'article 131-21 alinéa 9 du code pénal prévoit la confiscation en valeur, qui est une modalité de confiscation par équivalent. Concernant les infractions environnementales, il pourrait être intéressant de saisir puis de confisquer l'équivalent du produit, qui consisterait, après un chiffrage de ce produit, à prendre dans le patrimoine du mis en cause l'équivalent de la somme ainsi calculée, même si ce patrimoine a été acquis avant la période des faits avec des fonds licites.

Enfin, il convient de rappeler qu'en matière de confiscation du produit et de la valeur du

[78] Cass., Crim., 29 juin 2016, n° 15-81.426.
[79] Cass., Crim., 3 avril 2019, n° 18-83.052.

produit, la jurisprudence de la Cour de cassation est très offensive, considérant qu'il n'y a pas à motiver la proportionnalité de cette peine[80].

- Créer un fonds de concours dédié à la protection de l'environnement à l'instar de ce qui existe en matière d'infractions à la législation sur les stupéfiants et de lutte contre le proxénétisme

« Afin de renforcer la répression des atteintes à l'environnement, il pourrait être utile de réaliser des saisies et confiscations dans les hypothèses où l'activité exercée est légale mais ne respecte pas la réglementation protectrice de l'environnement qui lui est applicable, ce qui procure à l'entreprise en cause un avantage économique certain. »

Les biens confisqués sont en principe dévolus à l'État de telle sorte que les sommes d'argent confisquées ou les fonds provenant de l'aliénation des biens confisqués sont en principe versés au budget général de l'État.

Il s'agirait donc d'introduire une exception à ce principe comme il en existe déjà pour opérer une affectation des fonds provenant des peines de confiscation prononcées vers l'action de l'État pour la protection de l'environnement.

Ce fonds de concours serait bien évidemment placé sous l'autorité de l'AGRASC et serait alimenté par tout ou partie des sommes confisquées dans les dossiers d'environnement, selon qu'il existe ou non des préjudices personnels.

Les fonds ainsi recueillis avec la vente des biens ayant fait l'objet d'une saisie environnementale pourraient notamment être utilisés pour financer la remise en état d'un site, des mesures de réparation ou des actions en faveur de la biodiversité par exemple.

On pourrait aussi envisager que ce fonds de concours rattacherait ses recettes à un chapitre du budget du ministère en charge de la protection de l'environnement.

- Créer un mécanisme de réaffectation environnementale des biens confisqués

L'article 706-160 du code de procédure pénale introduit par la loi du 8 avril 2021 améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale complété par le décret n° 2021-1428 du 2 novembre 2021 permet à l'AGRASC de mettre à disposition, le cas échéant à titre gratuit, un bien immobilier dont la gestion lui a été confiée au bénéfice d'associations reconnues d'utilité publique à des fins de réutilisation sociale.

Ce mécanisme inspiré de la législation italienne de lutte contre la mafia présente l'avantage de permettre à l'État d'afficher le résultat concret du travail des services d'enquête et de l'institution judiciaire en matière de lutte contre la criminalité.

La création d'un tel mécanisme dans le domaine de la protection de l'environnement présenterait le même avantage. S'y ajouterait la réalisation d'un objectif immédiat de protection de milieux fragiles. Malmenés par

[80] Cass., Crim., 12 juin 2019, n° 18-83.396 ; Cass. Crim., 29 janvier 2020, n° 17-83.577.

une activité délictuelle, les terrains concernés bénéficieraient ainsi rapidement d'une protection et seraient valorisés.

À l'image de ce qui est prévu par le mécanisme de réaffectation sociale de l'article 706-160 du code de procédure pénale, une liste précise des personnes morales bénéficiaires peut être envisagée. Aux associations reconnues d'utilité publique œuvrant pour la protection de l'environnement pourraient être ajoutés les parcs régionaux et nationaux ainsi que la conservation du littoral.

Les immeubles susceptibles d'être concernés par ce mécanisme seraient essentiellement des terrains présentant un intérêt écologique particulier. Il convient en outre de viser uniquement les immeubles confisqués puisque la mise à disposition d'immeubles simplement saisis poserait des difficultés pratiques importantes en cas de restitution à l'issue de la procédure pénale.

Le mécanisme de réaffectation sociale prévoit que le contrat de mise à disposition peut prendre la forme d'une convention d'occupation précaire du domaine privé ou d'un contrat de bail pour une durée de trois ans renouvelable mais la matière environnementale peut conduire à envisager des durées plus longues.

Enfin, pourrait être reprise du mécanisme de réaffectation sociale la précaution de l'exclusion de la possibilité d'affecter les biens immobiliers dont la cession est nécessaire à l'indemnisation des victimes ou au désintéressement des créanciers.

Recommandation n° 12 :

Adapter les procédures de saisies et de confiscations

IV) Une convention judiciaire d'intérêt public environnementale à développer

1. *Les constats du groupe de travail*

La loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée a étendu le mécanisme de la convention judiciaire d'intérêt public, applicable jusqu'alors en matière de lutte contre la corruption et la fraude fiscale aux délits prévus par le code de l'environnement et aux infractions connexes. Une telle mesure faisait déjà l'objet d'une recommandation du rapport « *Une justice pour l'environnement* » publié en octobre 2019[81].

Calquée sur le modèle de la procédure anglo-saxonne de *deferred prosecution agreement* (DPA), la convention judiciaire d'intérêt public environnementale (CJIP*E*,) est un outil au bénéfice des personnes morales mises en cause pour un ou plusieurs délits - et infractions connexes - prévues au code de l'environnement (à l'exception des crimes et délits prévus contre les personnes prévues au livre II du code pénal). A la différence de la transaction pénale qui ne peut être conclue en

[81] CGEDD, IGJ, Rapport « *Une justice pour l'environnement* », mission d'évaluation des relations entre justice et environnement, établi par B. Cinotti, J-F. Landel, D. Agoguet, D. Atzenhoffer, V. Delbos, octobre 2019.

cas de délit puni de plus de 2 ans d'emprisonnement, la CJIP*E* peut l'être.

Cet outil, constituant une alternative aux poursuites pour la personne morale mise en cause, présente en outre l'intérêt de pouvoir axer l'accord sur la mise en conformité de la personne morale et sur la réparation des préjudices subis, en ce compris le préjudice écologique.

L'article 41-1-3 du code de procédure pénale décrit ainsi le mécanisme de la CJIP*E*, laquelle peut prévoir « *une ou plusieurs des obligations suivantes* :

> *1° Verser une amende d'intérêt public au Trésor public. Le montant de cette amende est fixé de manière proportionnée, le cas échéant au regard des avantages tirés des manquements constatés, dans la limite de 30 % du chiffre d'affaires moyen annuel calculé sur les trois derniers chiffres d'affaires annuels connus à la date du constat de ces manquements. Son versement peut être échelonné, selon un échéancier fixé par le procureur de la République, sur une période qui ne peut être supérieure à un an et qui est précisée par la convention ;*
>
> *2° Régulariser sa situation au regard de la loi ou des règlements dans le cadre d'un programme de mise en conformité d'une durée maximale de trois ans, sous le contrôle des services compétents du ministère chargé de l'environnement et des services de l'Office français de la biodiversité ;*
>
> *3° Assurer, dans un délai maximal de trois ans et sous le contrôle des mêmes services, la réparation du préjudice écologique résultant des infractions commises.*
>
> *(…)*
>
> *Lorsque la victime est identifiée, sauf si la personne morale mise en cause justifie de la réparation de son préjudice, la convention prévoit également le montant et les modalités de la réparation des dommages causés par l'infraction dans un délai qui ne peut être supérieur à un an ».*

Dès sa constitution, en juin 2021, le groupe de travail a évoqué l'intérêt du recours à la CJIP*E* pour les infractions environnementales et a considéré qu'il s'agissait d'un outil adapté au contentieux pénal de l'environnement qu'il était important de faire connaître afin d'en développer la pratique.

En effet, le caractère polymorphe du droit de l'environnement, la multiplicité des sources et des infractions ainsi que la nécessité de favoriser la réparation et la prévention des atteintes à l'environnement, rendent particulièrement adapté le recours à la CJIP*E* dans le cas d'une personne morale qui souhaiterait solder un comportement passé inadapté et orienter son action sur la mise en conformité et la réparation.

« Le caractère polymorphe du droit de l'environnement, la multiplicité des sources et des infractions ainsi que la nécessité de favoriser la réparation et la prévention des atteintes à l'environnement, rendent particulièrement adapté le recours à la CJIPE dans le cas d'une personne morale qui souhaiterait solder un comportement passé inadapté et orienter son action sur la mise en conformité et la réparation. »

Si les membres du groupe relèvent que cette « *justice négociée* » constitue un bouleversement culturel dans la manière d'appréhender la procédure pénale en France, ils insistent sur

son efficacité, la conclusion d'une CJIP*E* présentant l'avantage de pouvoir apporter une solution rapide au contentieux de l'environnement, prenant en compte à la fois le volet pénal et le volet civil.
Pour autant, le groupe de travail rappelle l'importance de ne pas traiter de façon identique une infraction véhiculant un enjeu moral et une infraction purement technique.

Cette préoccupation du groupe de travail rejoint la circulaire du 11 mai 2021 visant à « *consolider le rôle de la justice en matière environnementale* » qui rappelle à cet égard que l'opportunité de mettre en œuvre une CJIP en matière environnementale « *pourra s'apprécier en fonction de plusieurs critères : les antécédents de la personne morale ; le caractère spontané de la révélation des faits ; le degré de coopération en vue de la régularisation de la situation et / ou de la réparation du préjudice écologique* ». La circulaire souligne également que l'engagement des poursuites devrait être privilégié lorsque « *l'auteur fait obstruction à l'action des pouvoirs publics, est en situation de réitération ou s'inscrit dans une délinquance organisée* » ainsi que lorsque « *les atteintes portées ou susceptibles d'être portées à l'environnement présentent un degré de gravité tenant notamment au caractère durable de l'atteinte ou au risque causé à la santé ou la sécurité des personnes* ».
Pour mémoire, la circulaire du 31 janvier 2018 qui présentait le régime général applicable aux CIJP indiquait que « *la prise en compte des antécédents de la personne morale conduira, dans la plupart des cas, à exclure la convention lorsque la personne morale aura déjà bénéficié d'une telle mesure.* »

Les membres du groupe de travail considèrent en outre que cet outil, utilisé en matière de lutte contre la corruption et la fraude fiscale pour des affaires d'ampleur - voire des affaires exceptionnelles - pourrait en matière environnementale être également adapté au règlement d'affaires d'infractions simples. Les avantages liés à cet outil, avec le programme de mise en conformité et la réparation du préjudice écologique permettent une réponse pénale plus sévère que la transaction pénale environnementale déjà accessible pour les infractions simples.

La pratique, développée depuis l'introduction de l'article 41-1-3 du code de procédure pénale, confirme cette analyse.

« Il ressort de l'analyse de ces différentes CJIPE une forte variabilité dans la manière de calculer et* in fine *de justifier du montant de l'amende d'intérêt public. »

9 CJIP*E* ont été conclues à ce jour et permettent de dresser les constats suivants :

- Qualifications juridiques retenues :
    - Utilisation, par un navire au-delà de la mer territoriale, de combustible dont la teneur en soufre est supérieure aux normes autorisées et constituant une pollution de l'air (L.218-15, L.218-22 et L.218-23 du code de l'environnement) : 1 affaire
    - Déversement de substances nuisibles dans les eaux souterraines, superficielles ou la mer (L. 216-6 code de l'environnement) : 6 affaires
    - Déversement de substance détruisant le poisson dans les eaux mentionnées à l'article L. 431-3 (L. 432-2 du code de l'environnement) : 3 affaires
    - Altération ou dégradation non autorisée de l'habitat d'une espèce animale protégée non domestique (L. 415-3 du code de l'environnement) : 2 affaires

- Atteinte non autorisée par personne morale à la conservation d'espèce animale protégée non domestique (L. 411-1 et L. 173-8 code de l'environnement) : 1 affaire
- Exploitation d'une installation classée autorisée sans respect des règles générales et prescriptions techniques (R. 514-4, R. 181-43, R. 181-45 et L. 512-1 du code de l'environnement) : 1 affaire

On constate que pour les différentes qualifications retenues, à l'exception d'une seule (L. 415-3 code de l'environnement), le seuil de 2 ans d'emprisonnement, qui aurait écarté l'application de la transaction pénale n'était pas dépassé.

- Amendes d'intérêt public : Les montants des amendes d'intérêt public s'échelonnent entre 1.000 euros et 60.000 euros.

Les membres du groupe du travail, à l'occasion de la conclusion de la première CJIP*E*, homologuée par le juge le 16 décembre 2021 et faisant suite au déversement par une personne morale de substances nuisibles dans un ruisseau, avaient considéré que si l'amende d'intérêt public de 5.000 euros pouvait de prime abord apparaitre faible eu égard aux amendes ayant été prononcées en matière de corruption par exemple, ce qui pourrait traduire un manque d'intérêt pour la matière environnementale, il n'en restait pas moins que cette amende d'intérêt public de 5.000 euros apparaissait supérieure en l'espèce à la peine qui aurait pu être prononcée par une juridiction de jugement, eu égard au préjudice allégué d'un montant de 2.000 euros.

Il ressort de l'analyse de ces différentes CJIP*E* une forte variabilité dans la manière de calculer et *in fine* de justifier du montant de l'amende d'intérêt public.

Il doit en outre être souligné que l'une des CJIP*E* n'a pas donné lieu au versement d'une amende d'intérêt public, sans que ce choix ne soit d'ailleurs explicité, ce qui est une première au regard de la pratique de la CJIP depuis son adoption en 2016.

- Programme de mise en conformité : On constate à travers ces 9 premières CJIP*E* qu'un programme de mise en conformité a été prévu dans un peu plus de 50 % des cas, ce qui est comparable avec les CJIP conclues en matière de lutte contre la corruption et la fraude fiscale. Dans les 5 CJIP*E* concernées, le programme est suivi par les services compétents du ministère de l'environnement et de l'OFB.

- Réparation du préjudice écologique : La réparation du préjudice écologique a été prévue quant à elle pour 8 des 9 CJIP*E* selon des modes de calculs qui varient selon le tribunal et bien sûr selon le type d'atteinte. Les montants varient entre 2.000 euros et 475.000 euros.

L'une des CJIP*E* n'a pas donné lieu à la réparation du préjudice écologique « *au regard de la nature des faits et en l'absence de demandes en ce sens* » (CJIP*E* du 15 avril 2022, TJ de Marseille, TUI CRUISES GMBH).

Sur le sujet de l'évaluation du préjudice écologique, M. Loïc Obled, directeur général délégué de l'Office français de la biodiversité, auditionné par le groupe de travail, soulignait la

difficulté que rencontre les services pénal et administratif pour évaluer le préjudice écologique et fixer une réparation en adéquation avec celui-ci. Il évoquait à titre de piste de réflexion « *la mise en place d'une nomenclature Dintilhac* » ou à tout le moins l'intérêt de créer une méthodologie de la réparation, une sorte de « *boîte à outils* » à disposition de tous, afin de permettre une cohérence jurisprudentielle. M. Obled soulignait que « *les scientifiques étaient plutôt sceptiques sur cette idée puisqu'ils considèrent qu'il est impossible de chiffrer de tels préjudices au regard du nombre de variables à prendre en compte* ».

- Réparation des dommages causés par l'infraction : Contrairement aux CJIP conclues en matière de lutte contre la corruption qui ne le prévoient que de manière exceptionnelle, les CJIP environnementales impliquent presque toutes la présence de « *victimes* » (au sens de l'article 41-1-3 du code de procédure pénale). En effet, lorsque la victime est identifiée, sauf si la personne morale mise en cause justifie de la réparation du préjudice, la convention prévoit le montant et les modalités de la réparation des dommages causés par l'infraction dans un délai qui ne peut être supérieur à un an.

  Cependant, alors que 7 des 9 CJIP*E* impliquent au moins une victime, les réparations ne sont allouées que dans 4 CJIP*E* et de manière très variable, avec des indemnisations allant de l'euro symbolique à la somme de 28.999 euros (incluant dans le cas d'une association de pêche : la perte de jouissance de la pêche, la perte d'adhérents et de cotisations, les frais d'intervention, d'analyse et de défense et enfin le préjudice moral).

« Le groupe appelle de ses vœux l'utilisation future et fréquente de ce mécanisme, vecteur d'efficacité, tout en renforçant sa fonction dissuasive et préventive. »

- Répartition géographique : 5 des 9 CJIP*E* ont été conclues et validées au sein du Tribunal judiciaire du Puy-en-Velay. Comme le soulignait le groupe de travail à l'occasion de la conclusion de la première CJIP*E* en novembre 2021, le fait que celle-ci soit conclue par une petite juridiction, celle du Puy-en-Velay, est porteur d'espoir. Les autres juridictions concernées sont le TJ de Marseille, le TJ de Lons-le-Saunier, le TJ de Charleville-Mézières et le TJ de Nancy.

A l'issue de la signature de la CJIP*E* par la personne morale et le procureur, la convention est soumise pour validation au président du tribunal qui exerce son contrôle. Celui-ci procède à l'audition, en audience publique, de la personne morale mise en cause et de la victime, assistées, le cas échéant, de leurs avocats.

A l'issue de cette audition, le président du tribunal prend la décision de valider ou non la proposition de convention, en vérifiant « *le bien-fondé du recours à cette procédure, la régularité de son déroulement, la conformité du montant de l'amende aux limites prévues au 1° du I du présent article et la proportionnalité des mesures prévues aux avantages tirés des manquements* ». La décision du président du tribunal, qui est notifiée à la personne morale mise en cause et, le cas

échéant, à la victime, n'est pas susceptible de recours.

L'ordonnance de validation n'emporte pas déclaration de culpabilité et n'a ni la nature ni les effets d'un jugement de condamnation, ce qui accentue l'acceptabilité de cet outil pour les personnes morales mises en cause.

La convention judiciaire d'intérêt public n'est d'ailleurs pas inscrite au bulletin n° 1 du casier judiciaire, et là est sans doute l'une des raisons de l'adhésion des personnes morales à ce mécanisme.

Il doit enfin être rappelé que la CJIP*E*, à la différence par exemple de la transaction pénale, assure à la sanction prononcée une publicité certaine, puisqu'en plus de l'audience de validation qui est publique, la CJIP*E* fait l'objet d'un communiqué de presse du procureur de la République et impose la publication de l'ordonnance de validation, du montant de l'amende d'intérêt public et de la convention sur les sites internet du ministère de la justice, du ministère chargé de l'environnement et de la commune sur le territoire de laquelle l'infraction a été commise ou, à défaut, de l'établissement public de coopération intercommunale auquel la commune appartient.

Cette publicité des sanctions et des réparations mises en œuvre à travers la CJIP*E* participe à une meilleure prise en compte par les personnes concernées des infractions environnementales et de l'importance de la mise en conformité en cette matière.

Il résulte des auditions réalisées par le groupe de travail que le mécanisme de la CJIP*E* est assez inégalement connu par les personnes auditionnées et que certaines carences liées à l'absence d'un service dédié – tel que l'AFA en matière de lutte contre la corruption – est analysée comme un frein au déploiement de cet outil et de son suivi. La difficulté à chiffrer le préjudice écologique est également mise en avant.

2. *Les pistes de réflexion*

Le groupe appelle de ses vœux l'utilisation future et fréquente de ce mécanisme, vecteur d'efficacité, tout en renforçant sa fonction dissuasive et préventive.

Certaines pistes d'amélioration pourraient être envisagées afin de rendre ce dispositif plus accessible : elles rejoignent pour certaines d'autres recommandations du groupe de travail :

- Clarifier les modalités de calcul de l'amende d'intérêt public

La CJIP environnementale permet le versement d'une amende d'intérêt public dont le montant est fixé « *de manière proportionnée, le cas échéant au regard des avantages tirés des manquements constatés* ». Si la limite de cette amende (30% du chiffre d'affaires moyen annuel de la personne morale) est clairement fixée par le texte, en revanche la référence aux « *avantages tirés des manquements* » n'est pas explicitée ni par l'article 41-1-3 du code de procédure pénale, ni d'ailleurs par la circulaire du 11 mai 2022.

Dans le cadre de la CJIP applicable en matière de probité, la méthode de calcul de l'amende d'intérêt public à travers l'évaluation des avantages tirés des manquements constatés et l'application d'un éventuel coefficient multiplicateur présentait la même difficulté et a donc été précisée par la circulaire du 31 janvier 2018.

La variété des situations que l'on rencontre en matière d'atteintes à l'environnement, qui donnerait lieu à des manières très différentes d'évaluer l'avantage retiré des manquements, pourrait conduire à envisager une modification textuelle ou à apporter des précisions *a minima* par circulaire afin de rendre plus lisible cette évaluation et donner de la cohérence aux futures CJIP*E*.

L'utilisation du dispositif repose en effet sur la possibilité tant pour la personne morale mise en cause que pour le procureur de disposer d'un cadre de négociation constructif et lisible. Cette recommandation rejoint en partie celle faite en matière de saisie et confiscation (recommandation n° 12 : Adapter les procédures de saisies et confiscations).

« Dans la mesure où les 9 premières CJIPE ont démontré l'efficacité de ce dispositif et la place centrale des victimes notamment dans l'évaluation du préjudice écologique, il paraît nécessaire d'une part de mieux faire connaitre cet outil auprès des associations afin qu'elles participent de manière active à cette nouvelle forme de « justice négociée », et d'autre part de sensibiliser les parquets à l'importance d'informer ces associations des propositions de CJIPE, en particulier, les associations agréées, afin qu'elles puissent là-encore participer à la réflexion liée à l'évaluation la plus juste du préjudice écologique et à son suivi. »

- Mieux accompagner juridiquement l'évaluation du préjudice écologique

Comme souligné par le groupe de travail, les modalités de calcul du préjudice écologique varient grandement selon le tribunal concerné et bien sûr selon le type d'atteinte. C'est à partir de ce constat que le groupe de travail recommande *a minima* la création de formations de jugement spécialisées au niveau des grandes juridictions (ou des PRE) afin de mieux appréhender l'évaluation du préjudice écologique et de créer une véritable jurisprudence en la matière, qui deviendrait une référence utile dans la négociation des CJIP*E*.

La perspective d'une nomenclature de la réparation du préjudice écologique pourrait être également envisagée, afin de permettre la réparation la plus juste de ce préjudice, une plus grande cohérence ainsi qu'une meilleure lisibilité dans la négociation des CJIP*E*.

- Mieux suivre les programmes de mise en conformité

Le suivi du programme de mise en conformité qui peut être mis à la charge de la personne morale dans le cadre de la CJIP*E* est actuellement placé sous le contrôle « *des services compétents du ministère chargé de l'environnement et des services de l'Office français de la biodiversité* » (article 41-1-3 du code de procédure pénale). Ce service rend compte ensuite au procureur de la République, à sa demande et au moins annuellement, de la mise en œuvre du programme. Il l'informe de toute difficulté et lui communique, en outre, un rapport à l'expiration du délai d'exécution de la mesure (article R. 15-33-60-7 du code de procédure pénale).

Le groupe de travail observe que les juridictions disposent actuellement de moyens techniques et humains insuffisants pour assurer ce suivi, d'où la nécessité d'avoir une entité nationale dédiée en charge du suivi territorial des mesures**.** Cette entité nationale pourrait en outre produire, sur le modèle de

l'Agence française anti-corruption, des « lignes directrices », normes non contraignantes mais destinées à renforcer la prévention et à créer des critères unifiés de mise en conformité, comme cela a pu être déjà proposé (recommandation n° 4 : Créer une autorité administrative indépendante en charge du contrôle et de la sanction administrative).

- Renforcer l'information des associations de défense de l'environnement

Comme observé précédemment, les CJIP environnementales impliquent presque toutes la présence de « *victimes* » au sens de l'article 41-1-3 du code de procédure pénale, le plus souvent des associations de défense de l'environnement.

Toutefois, les auditions réalisées par le groupe de travail ont mis en évidence une certaine méconnaissance et une forme de réticence vis à vis du mécanisme de la CJIP*E* perçu comme un dispositif « *qui pouvait apparaitre critiquable, qui laissait parfois la partie civile de côté et qui n'apportait pas de solution de fond sur les problématiques importantes dont ils font le constat au quotidien* » (audition de France nature environnement, mars 2022). Il est toutefois intéressant de noter que l'association France nature Environnement qui lors de son audition par le groupe de travail en mars 2022 semblait assez réticente à la CJIP*E*, était partie prenante quelques mois plus tard dans la CJIP*E* conclue le 12 septembre 2022 par la société Nestlé France et validée devant le Tribunal judiciaire de Charleville-Mézières.

Dans la mesure où les 9 premières CJIP*E* ont démontré l'efficacité de ce dispositif et la place centrale des victimes notamment dans l'évaluation du préjudice écologique, il paraît nécessaire d'une part de mieux faire connaître cet outil auprès des associations afin qu'elles participent de manière active à cette nouvelle forme de « *justice négociée* » et d'autre part de sensibiliser les parquets à l'importance d'informer ces associations des propositions de CJIP*E*, en particulier les associations agrées, afin qu'elles puissent là-encore participer à la réflexion liée à l'évaluation la plus juste du préjudice écologique et à son suivi.

Recommandation n° 13 :

Encourager le recours à la convention judiciaire d'intérêt public environnementale

***

Conclusion

Les enjeux liés à l'écologie, relatifs tant au climat qu'à la santé, devenant de plus en plus préoccupants, et l'ensemble des acteurs aux prises avec le contentieux de l'environnement s'accordant sur la nécessité de renforcer l'effectivité de ce droit, des réformes législatives ont été menées ces dernières années. Toutefois, deux écueils sont apparus flagrants aux membres du groupe de travail : l'insuffisance de moyens humains et matériels et d'outils intellectuels pour accompagner au sein des juridictions la mise en œuvre des réformes proposées d'une part, ce qui obère leur utilité réelle, et le manque d'ambition globale et de traduction dans les faits des politiques affichées d'autre part, qui seules permettront d'améliorer concrètement le traitement pénal de ce contentieux spécifique.

Ce rapport tente donc d'émettre des propositions pragmatiques pour pallier un certain nombre de défaillances observées dans le traitement du contentieux pénal de l'environnement, en s'appuyant sur les trois piliers de son évolution nécessaire : le renforcement de la coordination et du dialogue des différents acteurs, la modification de l'organisation judiciaire, et l'amélioration de la réponse pénale et de son suivi.

Ces pistes nécessitent, déjà à leur stade, un volontarisme proactif clair de la part des instances administratives et politiques.

Mais il faudrait aller encore plus loin, et aborder des chantiers qui dépassent le périmètre de ce groupe de travail, comme envisager notamment de réécrire l'ensemble du droit pénal de l'environnement au vu de l'inflation du nombre d'infractions et de l'éparpillement des textes répressifs dans plusieurs codes.

Le renforcement de l'effectivité du traitement de ce contentieux impose la vigilance de chacun de ses acteurs. En effet, les justiciables, et au-delà, les citoyens dans leur ensemble, veulent une justice environnementale efficace, ferme et dissuasive, mais aussi préventive et réparatrice. S'il faut que les textes de loi soient adaptés à la réalité de ce contentieux, et qu'ils ne régressent pas en termes de protection des atteintes environnementales, il faut ensuite les faire appliquer avec une tolérance zéro, mais avec discernement également, tout en gardant en permanence à l'esprit que le droit de l'environnement est avant tout un droit à la prévention. Mais cette prévention ne sera réelle que si l'ensemble des rouages répressifs en aval fonctionnement au mieux.

C'est une ambition dont on ne peut aujourd'hui se dispenser.

Liste des personnes auditionnées

- Auditions du 30 juin 2021 :

  - **M. Vincent Montrieux**, sous-directeur de la qualité du cadre de vie au sein de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, à l'administration centrale du Ministère de la transition écologique et solidaire et du Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales ;
  - **M. Pierre-Louis Lefever,** chef du bureau du droit général de l'environnement au sein de la direction des affaires juridiques du Ministère de la transition écologique.

- Audition du 7 octobre 2021 :

  - **M. Samuel Finielz**, procureur de la République près le tribunal judiciaire de Toulon, anciennement procureur de la République près le tribunal judiciaire de Cayenne.

- Audition du 10 novembre 2021 :

  - **M. Vincent Delbos**, inspecteur général de la justice honoraire, membre de la mission d'évaluation des relations entre justice et environnement.

- Auditions du 6 décembre 2021 :

  - **Mme Marion Brulez**, cheffe du service police judiciaire et renseignement au sein de la direction de la police et du permis de chasser au sein de l'Office français de la biodiversité ;
  - **M. Loïc Obled**, directeur général délégué de l'Office français de la biodiversité.

- Auditions du 11 février 2022 :

  - **M. Sylvain Noyau**, général de brigade, commandant de l'office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique à la direction générale de la gendarmerie nationale ;
  - **M. Franck Jolly**, capitaine à l'office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique à la direction générale de la gendarmerie nationale.

- Auditions du 23 mars 2022 :

  - **M. Antoine Gatet**, administrateur membre du bureau de France nature environnement ;
  - **M. Olivier Gourbinot**, juriste membre du directoire du réseau juridique de France nature environnement ;
  - **Mme Anne Roques**, juriste salariée à France nature environnement.

- Auditions du 16 juin 2022 :

    - **Mme Sophie Macquart-Moulin**, directrice adjointe de la direction des affaires criminelles et des grâces du Ministère de la justice ;
    - **Mme Louise Neyton,** vice-procureure de la République au tribunal judiciaire de Paris, anciennement adjointe à la cheffe du bureau du droit économique, financier et social, de l'environnement et de la santé publique à la direction des affaires criminelles et des grâces du Ministère de la justice.