ENM

ÉCOLE
NATIONALE
DE LA
MAGISTRATURE

L'esprit des lois s'épanouit à l'ENM

Juin 202

REVUE JUSTICE ACTUALITÉS #25

La justice pénale environnementale







Revue Justice Actualités - RJA

Directrice de la publication

Nathalie RORET, avocate, directrice de l'École nationale de la magistrature

Comité de rédaction

Samuel LAINÉ, magistrat, directeur adjoint en charge des recrutements, de la formation initiale et de la recherche

Isabelle MONTEILS, magistrate, sous-directrice du département de la recherche et de la documentation

Sandra DESJARDIN, magistrate, sous-directrice des stages

Émilie BODDINGTON, magistrate, chargée de mission au département de la recherche et de la documentation

Lydie REISS, docteure en droit, magistrate, coordinatrice de formation, animatrice du pôle dimension internationale de la justice

Amandine MAGNE, assistante de justice au département de la recherche et de la documentation

Imprimerie: ENM – 10 rue des Frères Bonie 33 080 Bordeaux Cedex

Dépôt légal : 2018 - ISSN : 2646-8301

<u>Avertissement</u>:

Les opinions développées par les auteurs n'engagent pas l'ENM.

Cette revue peut être citée ainsi :

Revue Justice Actualités, n° 25, ENM, juin 2021, p.

LA JUSTICE PÉNALE ENVIRONNEMENTALE SOMMAIRE

Introduction, par E. BODDINGTON5
BILAN ET PERSPECTIVES
Justice pour l'environnement : une justice pour prévenir le monde d'après,
par D. AGOGUET, D. ATZENHOFFER et V. DELBOS
Le traitement judiciaire des "petites" infractions environnementales, par C. ROBACZEWSKI12
I. L'ENQUÊTE PÉNALE ENVIRONNEMENTALE
Approche globale de la délinquance environnementale : le rôle des procureurs de la République, par F. BENEZECH 22
Droit pénal de l'environnement : quelques réflexions sur l'enquête judiciaire, par N. TOMI
Le traitement pénal de la pollution des navires, par F. LAGIER
Le défi d'une réponse judiciaire adaptée aux contentieux pénaux sériels en santé publique, accidents collectifs et
environnement lors de l'instruction préparatoire, entretien avec JL. GADAUD36
L'information judiciaire environnementale en matière de criminalité organisée, entretien avec M. LAFITTE41
Le rôle de l'assistant spécialisé en matière environnementale, par B. LE CHATELIER
L'Office français de la biodiversité : présentation, organisation et missions dans l'enquête pénale environnementale, par M. BRULEZ
L'OCLAESP : missions, organisation et activités, par F. JOLLY
E OCEAESI : Illissions, organisation et activites, par 1: JOEE1
II. LES ALTERNATIVES AUX POURSUITES EN MATIÈRE ENVIRONNEMENTALE
La place des alternatives aux poursuites dans la réponse pénale aux atteintes à l'environnement, par L. de REDON 62
Le stage de citoyenneté environnement dans le ressort du tribunal judiciaire de Saintes,
par N. SEPTE, A. THILLIEZ, S. LABORDE et T. DUPEYRON
III. LE PROCÈS PÉNAL ENVIRONNEMENTAL
Les incriminations environnementales, par D. AGOGUET, D. ATZENHOFFER et V. DELBOS
Utilité et spécificités de la responsabilité pénale des personnes morales en matière environnementale, par J. TRICOT91
Sanctions pénales de l'environnement et CJIPE : à qui mieux mieux, par J. LAGOUTTE99
Le rôle de l'avocat dans le procès pénal environnemental, par S. MABILE et E. TORDJMAN112
Le rôle des associations dans le procès environnemental, par B. PARANCE
Préjudices "environnementaux" et préjudices "écologiques" : historique et essai de clarification, par G. J. MARTIN
La preuve du préjudice écologique et de sa réparabilité, par E. THIEBOLD et MP. CAMPROUX-DUFFRÈNE
Renforcement de la protection judiciaire de l'environnement par l'action de groupe, par MJ. AZAR-BAUD
Temoreement de la protection judiciaire de l'environnement par l'action de groupe, par 191. 3. AZAN BAOD
IV. ASPECTS EUROPÉENS ET INTERNATIONAUX DE LA JUSTICE PÉNALE ENVIRONNEMENTALE
Le droit européen au service de la protection pénale de l'environnement, par V. JAWORSKI
Droits fondamentaux et droit pénal de l'environnement : l'apport de la jurisprudence de la CEDH, par S. NADAUD 165
Délinquance environnementale transnationale, quelles connexions pour les procureurs ?, par JP. RIVAUD169
Le Forum des juges de l'Union européenne pour l'environnement (EUFJE) : statut, missions et actions dans le domaine
pénal, par F. NÉSI
Eurojust : organisation et outils au soutien du traitement de la criminalité environnementale, par B. THOUVENOT 178
POUR ALLER PLUS LOIN
La justice pénale environnementale dans les formations, actions et projets de l'ENM,
par M. VIVER-DARVIOT, M. SAUNIER-DUFOUR et V. CULIOLI
Le stage extérieur proposé aux auditeurs de justice à l'Office français de la biodiversité,
entretien avec A. LE BIDEAU, S. ROUY et L. OBLED

INTRODUCTION

Par

Émilie BODDINGTON

Magistrate - Chargée de mission Département Recherche et Documentation de l'École nationale de la magistrature

« Une effervescence tant politique, populaire que prétorienne (...) »¹... tel est le sentiment laissé par l'analyse rétrospective de la place occupée dans l'espace public par la protection de l'environnement et le traitement de ses atteintes au cours de l'année 2020 et depuis le début de l'année 2021 : consécration par le Conseil constitutionnel d'un nouvel objectif de valeur constitutionnelle de « protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains » dégagé du préambule de la Charte de l'environnement², affaire dite de « Grande Synthe »³ puis « Affaire du siècle »⁴ devant la juridiction administrative, dépôt du rapport final de la Convention citoyenne pour le climat⁵ et, dans sa suite, du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets⁶, lancement par la Commission européenne d'une consultation publique sur la révision de la directive 2008/99/CE du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal³... Autant de signes d'une dynamique amorcée à la faveur d'une prise de conscience collective et d'attentes citoyennes de plus en plus fortes en lien avec la préservation de l'environnement et de la biodiversité et la restauration du climat.

La justice pénale environnementale a également été marquée par ce mouvement avec la promulgation le 24 décembre 2020 de la loi n° 2020-1672 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée prévoyant notamment, outre l'instauration d'une convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) en matière environnementale et le renforcement des pouvoirs de police judiciaire des inspecteurs de l'environnement, la création de pôles régionaux spécialisés dans le ressort de chaque cour d'appel⁸. Le décret n° 2021-286 du 16 mars 2021 a ensuite déterminé le siège des tribunaux judiciaires compétents, à compter du 1^{er} avril 2021, pour connaître

⁸ L. n° <u>2020-1672</u> du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée ; sur les pôles régionaux spécialisés, cf. art. 15, 17 et 20 de la loi - c. proc. pén., <u>art. 706-2</u> et c. org. jud., <u>art. L. 211-20</u>, disposant que les tribunaux judiciaires désignés pôles spécialisés seront également compétents pour traiter des actions relatives au préjudice écologique (c. civ., <u>art. 1246 à 1252</u>), des actions en responsabilité civile prévues par le code de l'environnement et des 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.



¹ L. DUMONT SAINT PRIEST, M. SABY, « <u>2021</u>: <u>millésime du droit pénal de l'environnement</u>? - État du droit pénal de l'environnement: insuffisances actuelles et perspectives d'évolutions au regard de la loi portant lutte contre le dérèglement climatique », *Dalloz actualité*, 25 janv. 2021.

² Cons. const., 31 janv. 2020, décision n° <u>2019-823 QPC</u>, *Union des industries de la protection des plantes*.

³ CE, 6° et 5° ch. réunies, 19 nov. 2020, n° <u>427301</u>, *Cne Grande Synthe et a.*; B. PARANCE et J. ROCHFELD, « Tsunami juridique au Conseil d'État. Une première décision "climatique" historique », *JCP G*, n° 49, 30 nov. 2020, p. 2138.

⁴ TA Paris, 4ème sect., 1ère ch., 3 févr. 2021, n° <u>1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1</u>, Notre Affaire à tous et a.; M. HAUTEREAU-BOUTONNET, « <u>L'affaire du siècle, de l'audace, encore de l'audace, toujours de l'audace ! Conversation lors d'un cours de droit de la responsabilité civile », D. 2021, p. 281.</u>

⁵ Les propositions de la Convention Citoyenne pour le Climat, rapport final, juin 2020.

⁶ Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (TREX2100379L), objet de <u>débats parlementaires</u> en cours au jour de la diffusion de la revue.

⁷ PE et Cons. UE, dir. 2008/99/CE, 19 nov. 2008 : JOUE n° L 328, 6 déc. 2008, p. <u>28</u> ; site internet de l'Union européenne, Actualités Commission européenne, « <u>La Commission lance une consultation publique sur la lutte contre la criminalité environnementale</u> ».

LA JUSTICE PÉNALE ENVIRONNEMENTALE

des infractions les plus complexes en lien avec l'environnement⁹. Enfin, la circulaire du 11 mai 2021 visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale ¹⁰ est venue actualiser les orientations de politique pénale ¹¹ et préciser notamment les critères de compétence des pôles régionaux environnementaux et leur articulation avec ceux des juridictions interrégionales (JIRS, JULIS, PSPE).

Cette nouvelle spécialisation de la justice pénale environnementale par le législateur s'est appuyée, au même titre que la création de la CJIP environnementale et le renforcement des pouvoirs de police judiciaire des inspecteurs de l'environnement, sur certaines des recommandations contenues dans le rapport « Une justice pour l'environnement » commandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et à l'Inspection générale de la justice (IGJ) par la garde des Sceaux, ministre de la Justice, et le ministre de la Transition écologique selon lettre de mission du 24 janvier 2019¹². Au terme de son rapport publié en octobre 2019, la mission d'évaluation CGEDD/IGJ avait formulé 21 recommandations « pour mieux prévenir, sanctionner et réparer les atteintes à l'environnement »¹³.

Dans sa suite, l'objectif annoncé de la loi du 24 décembre 2020, tel qu'il ressort notamment de son étude d'impact, est de renforcer la réponse pénale apportée aux délits environnementaux¹⁴.

La complexité de cette tâche et l'immensité des enjeux qui y sont attachés (préservation de la biodiversité et de l'équilibre des écosystèmes, préoccupations sanitaires tenant à l'absence de dégradation du milieu de vie et de la santé des habitants, enjeux économiques...) constituent certainement une première explication à l'accueil prudent réservé à la loi nouvelle par les juristes et praticiens familiers du contentieux pénal environnemental¹⁵. De fait, plusieurs réformes et initiatives visant à renforcer l'arsenal répressif environnemental se sont succédées au cours des dernières années avec un bilan contrasté quant à l'effectivité du droit pénal de l'environnement¹⁶: « À la fin des années 1990, les condamnations prononcées en matière d'environnement représentaient un peu moins de 2 % de l'ensemble des condamnations, soit environ 9 500 condamnations par an. Au cours des années 2000, la part des condamnations prononcées en matière d'environnement a baissé, pour atteindre un peu plus de 1 % des condamnations prononcées chaque année. Depuis lors, cette part est relativement stable »¹⁷. Du côté des parquets, la part des affaires traitées en matière environnementale oscillait entre 0,5 % et 1 % du total des affaires traitées annuellement, tous contentieux confondus, entre 2012 et 2018¹⁸.

Les causes de cette situation sont connues et établies : fragmentation du contentieux environnemental partagé entre l'ordre administratif et l'ordre judiciaire, dualisme des polices administrative et judiciaire

¹⁸ Étude d'impact préc., pp. 142-143.



Justice actualités n° 25 / juin 2021

⁹ D. n° <u>2021-286</u> du 16 mars 2021 désignant les pôles régionaux spécialisés en matière d'atteintes à l'environnement en application des articles 706-2-3 du code de procédure pénale et L. 211-20 du code de l'organisation judiciaire et portant adaptation du code de procédure pénale à la création d'assistants spécialisés en matière environnementale.

¹⁰ Circ. du 11 mai 2021 visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale, NOR : <u>JUSD2114982C</u>.

¹¹ Fixées en dernier lieu par la circulaire du 21 avril 2015 relative aux orientations de politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement, NOR : <u>JUSD1509851C</u>.

¹² B. CINOTTI, J.-F. LANDEL, D. AGUOGUET, D. ATZENHOFFER, V. DELBOS, « <u>Une justice pour l'environnement</u> », Mission d'évaluation des relations entre justice et environnement, CGEDD n° 012671-01 et IGJ n° 019-19, oct. 2019.

¹³ Rapport préc., p. 7; liste des recommandations, pp. 10-13.

¹⁴ Étude d'impact - Projet de loi relatif au parquet européen et à la justice pénale spécialisée, janv. 2020, pp. 152-153.

¹⁵ Pour quelques illustrations en doctrine : J. LAGOUTTE, « Joyeux Noël ? Regard sur le chapitre V de la loi du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée », *Dr. pén.* n° 2, févr. 2021, étude 5 ; M. Martinelle, « <u>Des pôles régionaux spécialisés en matière d'atteintes à l'environnement</u> », *AJ Pénal* 2021, p. 71.

¹⁶ N. RORET, M. PORRET-BLANC, « Environnement et développement durable. L'effectivité du droit pénal de l'environnement. État des lieux et perspectives », *Énergie - Environnement - Infrastructures*, juill. 2016, étude 15.

¹⁷ Rapport préc., p. 20.

LA JUSTICE PÉNALE ENVIRONNEMENTALE

et difficultés de coordination, technicité du droit pénal de l'environnement nécessitant au surplus, pour son appréhension globale, des connaissances scientifiques, multiplicité, dispersion et manque de visibilité des textes d'incrimination, inadaptation et faiblesse des peines, dimension transnationale des atteintes portées à l'environnement et à la biodiversité¹⁹...

Si ce bilan introductif fait certainement obstacle à la manifestation immédiate d'un enthousiasme face aux réformes récentes et à celles annoncées à court terme, la criminalité environnementale grandissante et les enjeux liés à la préservation de l'environnement à l'échelle mondiale interdisent tout autant de céder au fatalisme.

Alors que le droit pénal s'impose de plus en plus dans les textes nationaux, européens et internationaux comme un outil de protection de l'environnement et de répression des atteintes les plus graves qui lui sont portées²⁰, l'année 2021 constituera une année charnière pour la justice pénale environnementale, s'agissant tant d'apprécier les effets des dispositions nouvelles que de dessiner son avenir au regard de celles qui sont encore à ce jour objet de débats parlementaires.

Comment les acteurs de la justice pénale environnementale se positionnent-ils au sein de ces évolutions ? Comment fonctionne aujourd'hui cette justice qui reste peu visible, notamment dans les ressorts qui, jusqu'à récemment, n'étaient pas dotés de services spécialisés ? De quels outils et partenaires disposent les magistrats en termes d'enquête, d'expertise et de coopération en matière environnementale ? Quels sont les dispositifs, mécanismes et initiatives qui ont fonctionné et quelles sont les raisons des échecs des autres ? À quoi ressemblera la justice pénale environnementale de demain au niveau national, européen et international ? Comment l'École nationale de la magistrature adapte-t-elle ses actions et formations en considération des enjeux de la lutte contre la criminalité environnementale et de l'exigence de spécialisation croissante des magistrats judiciaires ?

Autant de questions auxquelles nos contributeurs magistrats, avocats, universitaires et partenaires de justice ont accepté de tenter de répondre dans le cadre de ce numéro de la *Revue Justice Actualités*²¹.

Sans prétendre pouvoir y apporter des réponses exhaustives dans le format de la revue, nous espérons néanmoins que leurs analyses et retours d'expérience permettront d'alimenter vos pratiques et vos propres réflexions sur la nouvelle justice pénale environnementale en construction, qui sera aussi le résultat de la manière dont la communauté des spécialistes, praticiens et acteurs du droit pénal de l'environnement se saisiront des réformes qui ont marqué et marqueront encore les années 2020 et 2021.

« (…) nous devinons que se dessine un chantier considérable qu'il nous appartient de prendre à bras le corps. Si les premières pierres ont été posées, il n'appartient qu'à nous d'accompagner et de porter plus haut encore ce mouvement. »²²

²² Discours Mme la Première présidente Chantal Arens, Colloque <u>L'environnement</u>: <u>les citoyens, le droit, les juges - Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation</u>, 21 mai 2021.



¹⁹ Sur l'ensemble de ces éléments, v. rapport préc. et précédemment, L. NEYRET (dir.), *Des écocrimes à l'écocide. Le droit pénal au secours de l'environnement*, préf. M. Delmas-Marty, Bruylant, 2015 : rapport remis à la garde des Sceaux, le 11 février 2015, contenant 35 propositions pour mieux sanctionner les atteintes environnementales. Pour un aperçu rapide, L. NEYRET, « Le droit pénal au secours de l'environnement - À propos du rapport du 11 février 2015 », *JCP G*, n° 10-11, 9 mars 2015, 283.
²⁰ S. Mabile, E. Tordiman, « Le droit pénal de l'environnement à la croisée des chemins », *JCP G*, n° 47, 16 nov. 2020, doctr. 1293 ; S. Mabile, « Vers une pénalisation du droit de l'environnement ? », *JCP G*, n° 37, 7 sept. 2020, doctr. 1001.

²¹ Avec la difficulté tenant au caractère évolutif de la matière au cours des travaux d'élaboration de la revue débutés au mois de janvier 2021. À ce titre, il sera précisé que certaines des contributions contenues dans ce numéro ont été rédigées avant la diffusion de la circulaire du 11 mai 2021 visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale.

JUSTICE POUR L'ENVIRONNEMENT : UNE JUSTICE POUR PRÉVENIR LE MONDE D'APRÈS

Par

Delphine AGOGUET, Daniel ATZENHOFFER, Vincent DELBOS

Magistrats - Inspection générale de la justice (IGJ)
Co-auteurs du rapport de la mission d'évaluation interministérielle « Une justice pour l'environnement »¹

En ouvrant ce numéro 25 de la RJA consacré au droit pénal de l'environnement, nous mesurons le chemin parcouru, depuis la remise de notre rapport « Une justice pour l'environnement » à l'automne 2019, il y a un peu plus de dix-huit mois maintenant.

Ce rapport d'inspection a une histoire. Il est le fruit d'une commande partagée entre les ministres de la Justice et de la Transition écologique afin de disposer d'un diagnostic multidimensionnel des relations que la justice judiciaire entretient avec la question écologique, dans un univers institutionnel complexe où se croisent divers domaines, tous en plein bouillonnement.

La science en premier lieu, qui livre des données inquiétantes sur le réchauffement climatique et la perte inéluctable de la biodiversité.

Le droit, bien sûr, avec l'émergence de nouveaux droits « non subjectifs » : ceux des entités naturelles qui sous-tendent les notions de préjudice écologique ou de dommage environnemental, susceptibles de fonder demain un régime spécial de responsabilité civile et pénale environnementale des entreprises encore à ses balbutiements.

La politique, enfin, concernant les choix et la question de l'acceptabilité des mesures prises en faveur du climat, avec une forte sensibilité de l'opinion, et des résistances de certains secteurs de la société qui impliquent des arbitrages difficiles dans un contexte où les enjeux dépassent largement les frontières de l'État lui-même.

C'est avec cette feuille de route, cette série de questionnements, qu'il nous était demandé de tenter de définir la place qui pouvait, qui devait, être dévolue à l'institution judiciaire et de formuler quelques propositions à cet égard.

Évaluer la situation à 360°

Au départ, une affirmation abrupte de nos collègues du ministère de la Transition écologique : « la justice ne fait rien... ». Rien pour réprimer ceux qui délibérément portent des atteintes graves et répétées aux écosystèmes, avec des autorités administratives parfois bien complaisantes. Rien pour sanctionner ceux qui, particuliers ou entreprises, entravent les protections des milieux, parcs naturels, espaces protégés. Rien enfin pour prévenir et réparer le préjudice écologique. Cet a priori devait être étayé mais sa part de vérité nous a interpellés. Comment se faisait-il que le juge, régulateur naturel des conflits majeurs dans un État de droit, puisse être effectivement autant absent sur un contentieux aux tels enjeux sociétaux ? Il nous est alors apparu que pour remédier à la situation, une solution radicale devait consister à replacer le juge judiciaire au cœur de la prévention et de la réparation des

¹ « <u>Une justice pour l'environnement</u> », Mission d'évaluation des relations entre justice et environnement, CGEDD n° 012671-01 et IGJ n° 019-19, oct. 2019.



atteintes à l'environnement et tracer une trajectoire pour permettre à la justice de changer de paradigme judiciaire.

Pour cela, il fallait une démarche novatrice qui permette d'appréhender la dimension systémique du sujet et établir un état des lieux partagé pour mieux le replacer ensuite au cœur de l'organisation judiciaire.

La méthode retenue devait avoir pour finalité d'apporter une vision panoptique des enjeux, des réflexions et des conceptions en cours. Aussi, le choix a été fait d'une approche pragmatique, alliant des entretiens dans les territoires, judiciaires et administratifs, mais aussi avec des ONG et le milieu des entreprises. Cette démarche s'est aussi appuyée sur des tables rondes organisées en collaboration avec la Mission de recherche Droit et Justice², en amont et en aval de la rédaction du rapport, pour réunir l'ensemble des acteurs, chercheurs et praticiens, avocats, professeurs de droit, magistrats, services ministériels porteurs de connaissances sur le sujet. Par ailleurs, il fallait une ouverture sur le monde, en faisant du parangonnage, auprès de quelques pays, ayant, à des degrés divers, posé des jalons sur la voie d'une juridictionnalisation des litiges environnementaux et auprès des institutions internationales productrices de normes communes, dont celles de l'Union européenne, génératrice des règles de base fondant notre droit environnemental.

Mettre en lumière les processus administratifs, policiers et judiciaires des litiges environnementaux

De cet ensemble, il est ressorti rapidement que les nomenclatures étaient assez diverses, rangeant sous des dénominations similaires des contenus assez différents. Néanmoins, des données quantitatives obtenues, il résultait qu'environ 1 % des contentieux en matière pénale, civile ou administrative avaient pour objet l'environnement. L'état des lieux mettait aussi en exergue des organisations administratives mal coordonnées, des polices spécialisées de l'environnement éclatées, malgré les clarifications opérées par l'ordonnance du 11 janvier 2012³, et le cloisonnement entre celles ayant trait à la protection de la biodiversité et celles qui contrôlent les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), le risque industriel et agricole.

À l'issue de ses investigations et analyses, la mission a formulé 21 recommandations en vérifiant à chaque étape leur faisabilité et leur acceptabilité. Le prisme était d'élaborer une proposition globale à la fois policière et judiciaire, civile et pénale, préventive et réparatrice, et autant que possible administrative, pour renforcer la protection de l'environnement et construire un édifice de justice dont un juge régulateur spécialisé serait la clé de voute.

Renforcer l'expertise des polices et des tribunaux en quittant la logique des silos

La solidité de l'édifice suppose d'abord de se donner les moyens de rapprochements utiles au stade des enquêtes et procès-verbaux de constatations sans pour autant mettre un terme au dualisme des polices administratives et judiciaires. C'est tout le sens de la proposition du rapport visant à mettre en place dans chaque département de comités opérationnels de défense écologique (les CODDE) co-présidés par le préfet et le procureur pour assurer un suivi des procédures, avec notamment pour objectif que la poursuite n'arrive pas trop tard. La circulaire du 11 mai 2021 signée du ministre de la

³ Ord. n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement.



² Colloque <u>Justice pour l'environnement - Une semaine de débats pour préparer une ère nouvelle</u>, Collège des Bernardins, 5-9 oct. 2020.

Justice visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale insiste à cet égard sur la nécessité de « constituer de nouvelles synergies dans le traitement des procédures pénales »⁴.

Une fois le parquet saisi, encore faut-il que les investigations conduites puissent embrasser non seulement les aspects de procédure pénale propres à l'enquête judiciaire mais aussi les dispositions plus techniques. Il existe des inspecteurs de l'environnement au sein de l'Office français de la biodiversité, un office spécialisé de la gendarmerie, l'OCLAESP, mais également d'autres acteurs comme le service d'enquêtes judiciaires des finances jouant notamment un rôle essentiel dans la constatation des infractions de dimension internationale portant sur les espèces protégées. Dans un souci de rationalisation autant que de professionnalisation, le rapport a préconisé de constituer un service national d'enquêtes judiciaires environnementales agissant sous mandat judiciaire exclusif ayant les compétences requises tant au plan procédural que technique.

Outre ce renforcement à l'échelon départemental et national d'une police environnementale spécialisée, la mise à disposition d'assistants spécialisés issus du ministère de la Transition écologique au profit de la justice et des juridictions a également été recommandée par notre mission d'inspection.

Mais le pivot central de cette construction est la spécialisation du juge et des juridictions. La protection de l'environnement n'est pas qu'une affaire de poursuites pénales ; et pour être efficace, elle a aussi besoin d'un juge qui prévient les atteintes et ordonne leur réparation quand elles sont commises. C'est sur ce fondement que la mission a recommandé de créer à partir des territoires judiciaires, des juridictions spécialisées dans la protection de l'environnement. La loi du 24 décembre 2020 a repris cette recommandation centrale du rapport d'inspection en créant dans chaque cour d'appel des pôles spécialisés dans les atteintes complexes de nature pénale à l'environnement et, dans le même temps, compétent pour trancher les actions civiles en matière de réparation du préjudice écologique.

Le décret du 16 mars 2021 a ainsi entériné les propositions des chefs de cour d'appel et désigne 35 pôles judiciaires spécialisés en matière pénale et civile dans ce domaine⁵. La recommandation de la mission d'inspection suggérait d'aller plus loin en désignant statutairement des juges et des procureurs spécialisés. La circulaire précitée du ministre de la Justice présente en outre les critères de répartition entre les différentes juridictions pouvant avoir à connaître d'un litige environnemental, tant en matière pénale que civile.

Une autre recommandation de la mission, soutenue par la doctrine, a également été retenue par le législateur : la création d'une convention judiciaire d'intérêt écologique. Là aussi, la mission proposait plus qu'une simple transposition du dispositif de justice négociée existant en matière de lutte contre la fraude et la corruption en suggérant la tenue d'une audience publique permettant un débat contradictoire, au-delà de la simple homologation, en présence des parties prenantes, victimes ou parties civiles, pour donner au juge la faculté de contrôler directement ou indirectement la bonne mise en œuvre de la convention judiciaire avec possibilité de l'amender. La loi n'a pas retenu cette option. En outre, la mission invitait à créer un moniteur de la réalisation de la convention, comme l'Agence française anticorruption le mène pour les CJIP de la loi Sapin 2. Les arbitrages rendus confèrent cette tâche essentielle à un service du ministère de la Transition écologique. La circulaire ministérielle du 11 mai 2021 présente en annexe la liste exhaustive des services déconcentrés et des

⁵ D. n° <u>2021-286</u> du 16 mars 2021 désignant les pôles régionaux spécialisés en matière d'atteintes à l'environnement en application des articles 706-2-3 du code de procédure pénale et L. 211-20 du code de l'organisation judiciaire et portant adaptation du code de procédure pénale à la création d'assistants spécialisés en matière environnementale : JORF 17 mars 2021, texte n° 15.



⁴ Circ. du 11 mai 2021 visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale, NOR : JUSD2114982C.

administrations centrales référentes du ministère de la Transition écologique qui pourront effectuer ces contrôles, selon les infractions au code de l'environnement⁶.

Les juridictions devront aussi pouvoir s'appuyer sur des relais territoriaux au plus près des citoyens. Avec la proposition de création de points d'accès à la justice environnementale, pourraient se créer les conditions d'une information citoyenne, d'une orientation aussi des plaignants ou des requérants, en facilitant l'accès à la justice écologique. Ces lieux, inspirés des maisons de la justice et du droit devraient être des espaces de création de modes de justice alternatifs comme des mesures de médiation environnementale ou encore des mesures de réparation environnementale. Cette recommandation, fondée sur une lecture pragmatique et territorialisée des dispositions de la convention d'Aarhus, si elle n'a pas été reprise par l'exécutif comme un instrument complémentaire et essentiel des politiques publiques d'accès au droit, a en revanche reçu un début d'application par la mobilisation de collectivités locales, de barreaux, de certaines communautés universitaires, ou de CDAD.

La mission a également appelé de ses vœux la création d'une autorité en charge de la défense des biens communs et des intérêts des générations futures. Si la recommandation de la mission avait été dans un premier temps reçue assez froidement, le Premier ministre a désigné une députée, Mme Cécile MUSCHIOTTI, pour examiner la faisabilité de la création d'une *Ombudspersonne* chargée de l'environnement après que la Convention citoyenne pour le climat a évoqué ce sujet dans ses propositions de réforme constitutionnelle.

Enfin, les atteintes à l'environnement étant non seulement systémiques mais aussi globales, la protection de l'environnement ne peut pas connaître de frontières. Qu'il s'agisse de litiges transfrontaliers ou des institutions génératrices du droit substantiel, l'horizon de la répression ne peut pas être restreint à l'espace national, ce qui a conduit la mission à recommander que les futures juridictions pour l'environnement soient dotées d'une compétence universelle. Cette dimension transnationale conduit à esquisser de nouveaux développements dans la coopération judiciaire, dont l'extension des compétences du nouveau parquet européen aux enjeux de la transition écologique, le Green deal⁷ devant, pour être effectif, rencontrer la justice.

Il faut enfin que le juge s'approprie pleinement le droit pénal de l'environnement ; c'est sans doute l'une des finalités de ce numéro. Il faut le rendre plus visible, plus efficace et plus clair. Nous y revenons plus en détail dans un second article de ce numéro⁸.

Pour le reste, seule une alliance entre la communauté judiciaire, magistrats et avocats, les ONG et les collectivités territoriales, ainsi qu'un dialogue des juges administratifs et judiciaires, peuvent rendre praticable le chemin qui vient de s'ouvrir. C'est à cette condition que la justice peut jouer un rôle majeur dans cette lutte contre le réchauffement climatique et la perte de la biodiversité. La déclinaison des stratégies et plans d'action qui accompagnent le Green deal européen ne s'y trompe d'ailleurs pas en incitant la Commission et les États membres à soutenir les coopérations et le renforcement des échanges dans ce domaine.

Ne manquons pas cette opportunité aujourd'hui ouverte, les générations futures nous le reprocheraient et elles auraient raison.

⁸ « Les incriminations environnementales », p. 84.



⁶ Annexe 5 de la circ. du 11 mai 2021 visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale - Les services de l'administration en charge du contrôle de la CJIP (art. 41-1-3 2° et 3° du code de procédure pénale).

⁷ Le Pacte vert pour l'Europe - Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, 11 déc. 2019, <u>COM (2019) 640 final</u>.

LE TRAITEMENT JUDICIAIRE DES « PETITES » INFRACTIONS ENVIRONNEMENTALES

Par

Corinne ROBACZEWSKI

Professeure à l'Université de Lille Codirectrice de l'Équipe de Recherches Appliquées au Droit Privé (L'ERADP) Centre de Recherche Droits et Perspectives du droit (CRDP) Coordonnatrice des enseignements de la classe préparatoire ENM « égalité des chances » de Douai

Les infractions à l'environnement appartiennent pour une large part au chiffre noir des statistiques du ministère de la Justice, de sorte qu'elles ont pu être présentées comme un objet d'étude incertain¹. Parmi ces infractions, il convient toutefois de faire une distinction. Ainsi, tandis que de nombreux travaux ont été menés sur le traitement des grandes affaires, du fait de l'ampleur du préjudice écologique ou du caractère exceptionnel de l'évènement qui en est à l'origine, ils sont beaucoup plus rares en ce qui concerne les plus petites atteintes à l'environnement et à la biodiversité². Les « petites » infractions participent du « contentieux environnemental délaissé, qui le rend invisible ». Ce constat, sévère, est celui de la mission d'inspection conjointe des ministères de la Justice et de la Transition écologique, dont le rapport a été publié en octobre 2019³. La mission constate une typologie des litiges environnementaux qui comporte deux niveaux de traitement : celui de « la grande catastrophe écologique »⁴, mobilisant des ressources importantes tant au plan juridique que technique ; et celui formé des « conflits environnementaux du quotidien », lesquels présentent une réelle difficulté d'accès à la justice.

Or, ces conflits environnementaux du quotidien renvoient eux-mêmes à des réalités très diverses. Certains comportements individuels, comme le jet de mégots sur la voie publique⁵, le non-respect des consignes de tri des déchets⁶, l'utilisation d'un véhicule polluant en période de pointe de pollution⁷ ou les nuisances sonores de voisinage⁸, relèvent plus de l'incivilité que du comportement infractionnel. Même si, lorsqu'ils sont répétés, ces actes peuvent avoir une conséquence dommageable pour l'environnement, ils constituent des formes diffuses d'atteinte pour lesquelles l'amende forfaitaire semble la seule réponse pénale envisageable, encore que le maintien de tels comportements dans le champ pénal pourrait être discuté⁹. D'autres comportements en revanche, qui

⁹ Même pour les comportements répétés, la mission d'évaluation fait la proposition d'une éducation civique ou de l'incitation douce (conformément à la théorie des « *nudges* »), considérant que la réponse pénale est inadaptée. Cf. « <u>Une justice pour l'environnement</u> », rapp. préc.



¹ J. PINATEL, « <u>Introduction au problème de la délinquance écologique</u> », rapport introductif *in* XVIIème congrès français de criminologie, La délinquance écologique, Université de Nice, 1979, p. 1. L'auteur préfère retenir la terminologie de « *délinquance écologique* », qui permet d'appréhender plus largement tout type de comportement portant atteinte à l'environnement ou à la biodiversité.

² S. Barone, « <u>L'environnement en correctionnelle. Une sociologie du travail judiciaire</u> », *Déviance et Société*, 2019/4, vol. 43, p. 481-516.

³ « <u>Une justice pour l'environnement</u> », Mission d'évaluation des relations entre justice et environnement, CGEDD n° 012671-01 et IGJ n° 019-19, oct. 2019.

⁴ Définie comme un événement dont les conséquences sont considérables sur la structure et le fonctionnement des écosystèmes affectés, provoquant une dégradation importante, parfois irréversible, des ressources naturelles biologiques. Par exemple, l'explosion d'AZF à Toulouse en 2001 ou l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen en 2019.

⁵ Art. <u>R. 633-6</u> c. pén.

⁶ Art. R. 632-1 c. env.

⁷ Art. R. 411-19 c. route.

⁸ Art. R. 623-2 c. pén.

ne relèvent certes pas de la grande catastrophe écologique, mais qui causent un trouble néanmoins important à l'ordre public environnemental, méritent plus d'attention. Tel est le cas par exemple du dépôt sauvage de déchets¹⁰ ou de l'utilisation illégale de pesticides¹¹, qui peuvent être récurrents de la part d'un professionnel opportuniste dans son comportement infractionnel. Tel est le cas encore du déversement d'un produit toxique dans une rivière¹², de la réalisation de petits travaux de construction dans une zone protégée¹³ ou encore de la pratique de la pêche de loisir dans une profondeur interdite¹⁴, qui peuvent être le fait d'une délinquance individuelle et occasionnelle, mais qui détériorent nos biens communs. Face à ces « petites » infractions environnementales, la société est en attente d'un traitement judiciaire efficace, pouvant faire cesser durablement l'atteinte à l'environnement. Or, la réponse pénale à cette délinquance prend majoritairement la forme d'alternatives aux poursuites (79 % en 2018), qui consistent le plus souvent en de simples rappels à la loi ou en des classements sous condition, notamment celle de régularisation sur demande du parquet 15. Par ailleurs, les enjeux économiques du territoire ou encore l'impossibilité de s'approprier des données techniques dans un temps contraint peuvent conduire à des décisions de classement sans suite en opportunité (12 % en 2018). La mission d'évaluation a ainsi mis en exergue l'existence d'un seuil d'atteinte au-dessous duquel les autorités de police puis de justice ne seraient pas toujours en capacité d'appréhender pénalement les comportements¹⁶.

Il serait sans doute excessif de voir ici une gestion différentielle des illégalismes 17, telle que définie par FOUCAULT et qui conduirait à considérer les illégalismes environnementaux comme des illégalismes de droits, pour lesquels « des transactions, accommodements, amendes atténuées, etc. » sont réservés à une catégorie de délinquants privilégiés 18. En réalité, la mise en œuvre du droit pénal de l'environnement s'avère complexe pour les acteurs du monde judiciaire. Conçu comme un droit pénal accessoire, le droit pénal de l'environnement est essentiellement fait d'incriminations par renvoi à des règlementations administratives d'une grande technicité 19. Cette forme d'incrimination rend difficile l'accès à la norme où le vocabulaire technique est prépondérant, et que seuls les inspecteurs de l'environnement manient avec aisance dans la rédaction des procès-verbaux, de surcroît dans le cadre d'une approche sectorielle (ou par milieux : milieux physiques, espaces naturels, faune et flore, pollutions...) qui ne facilite pas la détermination des responsabilités, ni même la qualification pénale des faits pénalement sanctionnés 21.

²¹ La codification NATINF, qui permet de classifier numériquement les infractions, est particulièrement prolixe (plus de 1 400 numéros pour les infractions au code de l'environnement).



¹⁰ La lutte contre le dépôt sauvage de déchets devient une priorité avec la loi n° <u>2020-105</u> du 10 février 2020 qui à la fois renforce les pouvoirs de police administrative du maire et instaure une amende forfaitaire délictuelle pour les délits de l'article L. 541-46 du code de l'environnement.

¹¹ Art. L. 253-17 c. rur.

¹² Art. <u>L. 216-6</u> c. env.

¹³ Art. <u>L. 480-4</u> c. urb.

¹⁴ Art. L. 945-4 c. rur.

¹⁵ V. les statistiques produites dans une note de la Direction des affaires criminelles et des grâces, « Analyse de l'activité pénale et des condamnations dans le contentieux pénal de l'environnement », en annexe du rapport préc. « <u>Une justice pour l'environnement</u> », oct. 2019.

 $^{^{16}}$ Cf. « Une justice pour l'environnement », rapp. préc.

¹⁷ V. cependant, S. Barone, « <u>L'impunité environnementale : l'État entre gestion différentielle des illégalismes et désinvestissement global</u> », *Champ pénal*, vol. XV, 2018.

¹⁸ M. FOUCAULT, « *Surveiller et punir* », 1975. La notion d'illégalisme est définie par FOUCAULT comme un certain type de transgression des normes mais elle renvoie aussi à un ensemble de pratiques de différenciation voire de hiérarchisation des conduites, en raison d'une incapacité à les sanctionner ou d'une tolérance admise en vue de préserver l'ordre social. Le développement du capitalisme aurait conduit à ne plus tolérer les illégalismes de biens tandis que les illégalismes de droits bénéficieraient encore d'une grande mansuétude.

¹⁹ A. GOGORZA et J. LAGOUTTE, *Environnement - Généralités - Règles spécifiques communes*, JCl. Pén., Fasc. 15, 2019.

²⁰ Créé par l'ordonnance n° <u>2012-34</u> du 11 janvier 2012, le corps des inspecteurs de l'environnement recouvre les fonctionnaires et agents publics affectés dans différents services de l'État chargés de mettre en œuvre les dispositions du code de l'environnement.

Dans ces conditions, la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 peut sembler bienvenue puisqu'elle prévoit la désignation d'un tribunal judiciaire dans le ressort de chaque cour d'appel pour l'enquête, la poursuite, l'instruction et le jugement de certains délits environnementaux (c. pr. pén., art. 706-2-3). La création de ces pôles régionaux spécialisés en matière d'atteinte à l'environnement (PRSAE)²² a ainsi été présentée comme un « remède »²³, permettant un traitement judiciaire spécialisé et territorialisé des conflits environnementaux du quotidien. Même si la loi n'évoque pas la spécialisation des magistrats composant ces pôles, il est fort probable qu'ils seront choisis en fonction de leurs expériences et qu'ils se formeront par accoutumance au contentieux dont ils seront saisis²⁴. Surtout, ces magistrats sont accompagnés par des assistants spécialisés, et en principe dotés des moyens techniques et juridiques, nécessaires à la qualification des faits²⁵ ainsi qu'à la détermination des responsabilités. Mais ces juridictions pour l'environnement ne sont pas compétentes, contrairement à ce que préconisait la mission d'évaluation, pour tous les délits et contraventions à l'environnement ²⁶. En effet, la loi du 24 décembre 2020 prévoit une double condition à leur compétence d'attribution. D'abord, seules certaines infractions peuvent leur être soumises. Il s'agit des « délits [...] prévus par le code de l'environnement, par le code forestier, au titre V du livre II du code rural et de la pêche maritime, aux 1° et 2° du I de l'article L. 512-1 et à l'article L. 512-2 du code minier, ainsi qu'à l'article 76 de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt ». Si la liste parait importante, elle laisse en réalité de côté, sauf à être connexes à l'un des délits listés, toutes les contraventions ainsi que tous les délits qui sont prévus notamment par le code pénal, le code de l'urbanisme ou le code de la consommation²⁷. Surtout, la saisine de ces PRSAE est réservée aux « affaires qui sont ou apparaîtraient complexes, en raison notamment de leur technicité, de l'importance du préjudice ou du ressort géographique sur lequel elles s'étendent » (c. pr. pén., art. 706-2-3).

Si les « grandes » infractions relèvent encore des juridictions hyperspécialisées, à la compétence nationale ou interrégionale, les « petites » infractions risquent ainsi, quant à elles, de faire l'objet d'une sous-distinction aux frontières incertaines. Lorsqu'elles sont « petites » mais aussi « complexes » ou apparaissent comme telles, elles sont traitées, de manière prioritaire, par les pôles régionaux spécialisés en matière d'atteinte à l'environnement. Lorsqu'elles sont « très petites » ou « petites mais non complexes », ces infractions ne peuvent relever que de la compétence des tribunaux judiciaires de droit commun. La tentation, pour une part importante des « petites » infractions environnementales, d'un traitement sans juge persiste donc malgré la réforme (I). Toutefois, l'articulation délicate des compétences qu'engendre la création des PRSAE constitue, sans aucun doute, une incitation, pour ces « petites » infractions, à un traitement au plus près du territoire et en concertation avec tous ses acteurs (II).

²⁷ Le code de la consommation s'est enrichi de nouvelles infractions à la suite de la loi n° <u>2020-105</u> du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, venant compléter le délit d'obsolescence programmée, introduit dans le même code par la loi n° <u>2015-992</u> du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (art. <u>L. 441-2 et s.</u>).



²² Il s'agit plus exactement de désigner de nouvelles formations au sein des juridictions de droit commun. Cf. N. MOUTCHOU, Ph. BONNECARRÈRE, *Rapport au nom de la commission mixte paritaire*, AN n° 3694 et Sénat n° 230, 15 déc. 2020.

²³ V. le commentaire critique de M. MARTINELLE, « <u>Des pôles régionaux spécialisés en matière d'atteintes à l'environnement</u> », *AJ Pénal*, 2021, p. 71.

²⁴ Étude d'impact du projet de loi relative au parquet européen et à la justice pénale spécialisée, 27 janv. 2020, p. 197.

²⁵ La mission d'évaluation souligne à ce titre que les parquets peuvent être tentés d'avoir recours à des qualifications plus aisées à manier. Par exemple, s'agissant d'affaires de particules fines qui seraient imputables à des constructeurs automobiles, le choix a parfois été fait par l'autorité de poursuite d'utiliser les qualifications issues du code de la consommation sur la tromperie plutôt que celles issues de la législation sur l'air. Cf. « Une justice pour l'environnement », rapp, préc.

²⁶ Cf. « Une justice pour l'environnement », rapp. préc.

I - La tentation d'un traitement sans juge

Les évolutions récentes du droit pénal de l'environnement n'ont pas remis en cause le rôle prépondérant de l'administration dans l'appréhension des atteintes à l'environnement (A). En revanche, elles ont permis de renforcer les prérogatives du parquet lorsqu'un procès-verbal de constat d'infraction lui est transmis (B).

A) Un rôle prépondérant de l'administration dans l'appréhension des atteintes à l'environnement

La recherche et la constatation des infractions environnementales reviennent essentiellement, depuis 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, aux inspecteurs de l'environnement. Aux termes des articles L. 172-4 à -16 du code de l'environnement, ces derniers sont dotés d'importantes prérogatives de police judiciaire, que la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation de la justice, puis celle n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, ont considérablement accrues. Les inspecteurs de l'environnement ont désormais la compétence pour recevoir une plainte, rechercher et constater l'infraction, identifier et entendre la personne à l'égard de laquelle il existe des raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction. En outre, la frontière entre la police administrative et la police judiciaire est ténue en matière environnementale de sorte qu'une infraction peut être facilement relevée par ces agents de l'administration, à l'occasion de simples opérations de contrôle des prescriptions légales et réglementaires.

De telles facilités sont de nature à évincer les officiers et agents de police judiciaire, qui sont également habilités par l'article 172-1 du code de l'environnement à chercher et constater les infractions environnementales, mais qui sont beaucoup moins à l'aise avec des techniques et des données scientifiques auxquelles ils n'ont pas été formés. Certes, la loi du 24 décembre 2020 affiche l'objectif louable de rééquilibrer les prérogatives de recherche et de constat des infractions, en permettant la communication spontanée, aux officiers et agents de police judiciaire, des informations et documents détenus ou recueillis dans l'exercice de ces missions de police administrative²⁸, et en autorisant le concours des inspecteurs de l'environnement aux enquêtes menées par les officiers et agents de police de droit commun²⁹. Mais dans le même temps, la loi nouvelle reconnaît aux inspecteurs de l'environnement, pour les enquêtes judiciaires qu'ils diligentent sur réquisition du procureur de la République ou sur commission rogatoire du juge d'instruction, les mêmes prérogatives et obligations que celles attribuées aux officiers de police judiciaire³⁰. En pratique, cette dernière mesure présente certainement un intérêt pour les parquets non spécialisés, qui peuvent ainsi confier tout acte d'enquête à des spécialistes des questions environnementales³¹. Elle conforte aussi l'omnipotence de l'administration dans la recherche et le constat des « petites » infractions.

Or, bien que les procès-verbaux dressés par ces agents habilités soient adressés dans les cinq jours suivant leur clôture au procureur de la République³², les magistrats du parquet, qui peuvent se trouver « démunis face à la complexité des affaires environnementales »³³ – et sans doute plus encore dans les

³³ M. HAUTEREAU-BOUTONNET, « <u>La loi relative au parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée »</u>, *D.* 2021, p. 176.



²⁸ Art. <u>L. 174-2</u> c. env., issu de la loi n° <u>2020-1672</u> du 24 déc. 2020.

²⁹ Art. <u>28 al. 3</u> c. pr. pén., issu de la loi n° <u>2020-1672</u> du 24 déc. 2020.

³⁰ Art. 2<u>8-3</u> c. pr. pén., issu de la loi n° <u>2020-1672</u> du 24 déc. 2020.

³¹ Pour les délits prévus à l'article <u>L. 415-6</u> et au VII de l'article <u>L. 541-46</u> du code de l'environnement (trafics d'espèces protégées et de déchets en bande organisée), les inspecteurs de l'environnement ne sont toutefois compétents que lorsqu'ils concourent à la réalisation d'une même enquête avec des officiers et agents de police judiciaire.

³² Art. <u>172-16</u> c. pr. pén.

parquets non spécialisés –, leur attribuent souvent une priorité faible de traitement³⁴. Ce défaut de traitement en temps réel laisse ainsi de larges possibilités à l'autorité administrative de transiger avec les personnes physiques ou les personnes morales identifiées comme les auteurs des comportements infractionnels. En effet, tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement, le préfet peut proposer le paiement d'une amende transactionnelle – dont le montant ne peut dépasser le tiers de l'amende maximale encourue – assortie éventuellement d'obligations tendant à faire cesser l'infraction, à éviter son renouvellement, à réparer le dommage ou à remettre en conformité les lieux. La transaction pénale, qui nécessite une simple homologation par le procureur de la République³⁵, et qui peut porter sur un champ très large puisqu'elle concerne l'ensemble des contraventions et des délits punis de moins de deux ans d'emprisonnement par le code de l'environnement³⁶, constitue donc une réponse fréquente aux « petites » infractions environnementales (7,4 % en 2018)³⁷. Cette forme d'appréhension des atteintes à l'environnement devrait pourtant être utilisée avec prudence. Elle n'est, en effet, pas toujours satisfaisante du point de vue des droits des victimes. Elle alimente aussi le sentiment d'un dessaisissement de la justice pénale pour ces « petites » infractions³⁸, notamment lorsque la transaction se combine à l'amende forfaitaire³⁹, autre mesure d'extinction de l'action publique faisant obstacle aux prérogatives du parquet.

B) Des prérogatives renforcées pour le parquet suite au constat d'infractions à l'environnement

Environ 20 000 procès-verbaux d'atteintes à l'environnement sont transmis chaque année aux parquets. Selon le rapport de la mission d'inspection, le taux de réponse à ces procès-verbaux est légèrement au-dessus de la moyenne nationale, mais essentiellement fait d'alternatives aux poursuites⁴⁰. Ainsi le renvoi des affaires environnementales à une audience correctionnelle ou de police est tout à fait exceptionnel. On peut bien sûr y voir la conséquence de la complexité des affaires que les parquetiers préfèrent éviter de renvoyer à l'audience⁴¹. Il est vrai que le taux de relaxe (> 10 % en 2018) est peu encourageant à soutenir l'accusation. La mission d'évaluation constate ainsi que « les alternatives aux poursuites sont parfois utilisées comme un pis-aller pour éviter le renvoi à l'audience d'un contentieux réputé technique et ardu » ⁴². De surcroit, la possibilité, introduite par la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020, d'ajourner la peine jusqu'à deux ans⁴³ – au lieu d'un an pour les infractions de droit commun – laisse l'amère impression d'une clémence spécifique pour les infractions

⁴³ Art. <u>L. 173-9</u> c. env.



³⁴ La mission d'évaluation constate une priorité faible donnée par les parquets aux atteintes à l'environnement. Cf. « Une justice pour l'environnement », rapp. préc.

³⁵ La circulaire de la DACG relative aux orientations de politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement du 21 avril 2015 (NOR : <u>JUSD1509851C</u>) préconise toutefois le recueil préalable d'un « accord de principe du parquet, en conformité avec la politique pénale qu'il aura définie » ; et ce, afin que la transaction ait toutes les chances de réussir.

³⁶ Art. <u>L. 173-12</u> c. env.

³⁷ À noter que dans les statistiques du ministère de la Justice, les transactions pénales sont comptées comme des alternatives aux poursuites depuis 2017. Elles étaient auparavant comptabilisées dans les affaires non poursuivables en raison de l'extinction de l'action publique qu'elles entraînent.

³⁸ La mission d'évaluation a constaté que certains parquets y recourent jusqu'à couvrir 40 % de leur contentieux environnemental, ce qui peut être perçu comme un moyen de traitement de masse du contentieux. Cf. « Une justice pour l'environnement », rapp. préc.

³⁹ Le paiement de l'amende forfaitaire éteint l'action publique pour les contraventions des quatre premières classes prévues et réprimées au code de l'environnement (art. R. 48-1 c. pr. pén.). Mais le domaine de l'amende forfaitaire s'étend désormais largement aux délits. Ainsi, afin de faciliter la sanction des dépôts sauvages lorsqu'ils constituent des délits sanctionnés par l'article L. 541-46 du code de l'environnement, la loi du 10 février 2020 instaure une amende forfaitaire délictuelle que les agents assermentés des communes auront la possibilité d'adresser directement au contrevenant.

⁴⁰ Le taux de réponse pénale, depuis la loi LOLF de 2001, est le taux de réponses apportées par les parquets dans les affaires poursuivables, pour lesquelles les auteurs des faits sont identifiés.

⁴¹ En ce sens, M. HAUTEREAU-BOUTONNET, op. cit.

⁴² Cf. « Une justice pour l'environnement », rapp. préc.

environnementales⁴⁴, dont les juridictions de jugement peuvent s'emparer, avec l'objectif de faire restaurer la situation telle qu'elle était avant qu'il ne lui ait été porté atteinte puisque l'ajournement peut être prononcé avec injonction. Si cette remise en état peut être enjointe à l'audience, elle peut tout aussi bien s'opérer dans le cadre d'une alternative aux poursuites.

Mais l'importance du recours aux alternatives aux poursuites en matière d'atteintes à l'environnement s'explique également par le fait qu'il est encouragé par la Chancellerie. La circulaire de la direction des affaires criminelles et des grâces, relative aux orientations de politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement, du 21 avril 2015, prévoit que « les principes qui doivent guider le choix de la réponse pénale en matière d'atteintes à l'environnement sont d'une part la recherche systématique de la remise en état ou de la restauration du milieu, et d'autre part l'engagement de poursuites en cas de d'atteintes graves ou irréversibles à l'environnement, et en cas de manquement délibéré ou réitéré, les mesures alternatives aux poursuites étant privilégiées dans les autres cas »⁴⁵. Autrement dit, la réponse pénale doit veiller à rechercher de manière systématique à assurer la remise en état des milieux dégradés, mais elle doit aussi être graduée. On retrouve ici la distinction des « grandes » et des « petites » infractions environnementales, pour lesquelles le traitement sans juge est privilégié. Or, si le recours aux procédures alternatives aux poursuites permet d'augmenter significativement le taux de réponse judiciaire à ces « petites » infractions, cette progression n'est pas aussi satisfaisante sur le plan qualitatif. Ainsi, le simple rappel à la loi constitue la part prépondérante de ces procédures (38 % en 2018) bien qu'il ne permette pas d'imposer la réparation en nature. En revanche, les nombreuses prérogatives qu'offrent les articles 41-1 et 41-2 du code de procédure pénale, directement au procureur de la République ou par l'intermédiaire d'une personne habilitée⁴⁶ (ex : demander la remise en état des lieux dégradés, faire procéder à une médiation entre l'auteur des faits et la victime, proposer le versement d'une amende de composition assortie d'une obligation de remettre en état le bien endommagé), sont faiblement utilisées en pratique. Pourtant, ces réponses pénales qui ne sont pas nécessairement non punitives pourraient faire du magistrat du parquet un « quasi juge »⁴⁷, investi de la mission de protection de l'environnement.

L'introduction de la convention judiciaire d'intérêt public environnementale (CJIPE) par la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 ⁴⁸ pourrait encore, à l'avenir, venir renforcer cette mission. Proposée par le procureur de la République à une personne morale mise en cause pour des délits prévus dans le code de l'environnement et des infractions connexes, à l'exclusion de certains crimes et délits contre les personnes, la convention peut prévoir le versement d'une amende d'intérêt public au Trésor public, d'un montant proportionné aux avantages tirés de l'infraction, mais aussi la régularisation de la situation, dans le cadre d'un programme de mise en conformité, sous le contrôle des services compétents du ministère de la Transition écologique, et la réparation du préjudice écologique résultant de l'infraction. Outre qu'elle permet de suivre les mesures de réparation imposées, la CJIPE présente aussi l'intérêt de proportionner la réponse pénale aux avantages résultant des manquements constatés. Même si, en ce qui concerne les « petites » infractions à l'environnement, le profit n'est pas de la plus haute intensité, cette nouvelle forme d'alternative aux poursuites pourrait avoir des vertus dissuasives, en particulier à l'égard des entreprises ayant des

⁴⁸ Art. <u>41-1-3</u> c. pr. pén.



Justice actualités n° 25 / juin 2021

⁴⁴ J. LAGOUTTE, « Joyeux Noël ? Regard sur le chapitre V de la loi du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée », *Dr. pénal*, 2021, n° 2, étude 5. L'auteur nuance toutefois le propos par le fait que la révélation ou la « consolidation » d'un préjudice écologique peut prendre beaucoup de temps.

⁴⁵ Circ. du 21 avril 2015 relative aux orientations de politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement, NOR: <u>JUSD1509851C</u>, préc.

⁴⁶ Dans ce cadre, les inspecteurs de l'environnement, qui exercent désormais les mêmes prérogatives et obligations que celles attribuées aux officiers de police judiciaire (art. <u>28-3</u> c. pr. pén., issu de la loi n° <u>2020-1672</u> du 24 déc. 2020) pourraient jouer un rôle essentiel.

⁴⁷ J.-P. Jean, « <u>Les défis du présent – Ministères de la Justice et ministères publics en Europe</u> », *Les Cahiers de la justice*, 2016, p. 63.

stratégies « planifiées et récurrentes »⁴⁹. Le succès de la réforme dépend toutefois de l'adhésion des parties prenantes. Il est nécessaire en effet que les parquets s'emparent réellement de cette nouvelle alternative, et pas uniquement ceux qui sont en charge des grandes catastrophes écologiques. Il est également essentiel de lever la crainte des entreprises que la signature d'une telle convention soit considérée dans l'opinion publique comme une reconnaissance de culpabilité. Certes, la CJIPE n'est pas inscrite au casier judiciaire mais elle fait l'objet d'une publicité sur les sites du ministère de la Justice, du ministère de la Transition écologique ainsi que sur celui de la commune du territoire où l'infraction a été commise. C'est donc aussi au plus près du territoire que le traitement des « petites » infractions environnementales doit être réfléchi.

II - L'incitation à un traitement au plus près du territoire

La mission d'évaluation avait fait la proposition de s'engager vers la création d'une justice pour l'environnement au déploiement progressif, mais surtout différencié, en fonction de la spécificité des « territoires judiciaires » et de leurs problématiques environnementales⁵⁰. La création des PRSAE dans le ressort de chaque cour d'appel ne répond pas exactement à cette demande mais elle introduit d'épineux conflits de compétence qui nécessitent une articulation concertée (A) tout en initiant une collaboration des acteurs concernés sur le territoire (B).

A) Une articulation concertée des compétences pour prévenir les conflits

Avec la création des pôles régionaux spécialisés en matière d'atteinte à l'environnement, pas moins de six juridictions peuvent désormais traiter du contentieux judicaire environnemental. Ainsi, Paris et Marseille conservent leur pôle interrégional de santé publique ⁵¹ ainsi que leur pôle interrégional des accidents collectifs⁵², respectivement compétents en matière de délits de pollution d'ampleur et en matière de contentieux environnemental et industriel de « grande complexité ». Les juridictions du littoral spécialisées (JULIS) demeurent saisies des infractions en matière de pollution par les rejets de navire⁵³. Les juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) restent quant à elles en charge des infractions au droit de l'environnement qui relèvent de la criminalité organisée⁵⁴. Et c'est finalement à l'image de ces JIRS que les nouveaux pôles spécialisés en matière d'atteinte à l'environnement (PRSAE) deviennent compétents, sur le double critère de la nature de l'infraction poursuivie et de la complexité de l'affaire, sans exclure pour autant la compétence des juridictions de droit commun⁵⁵.

Certes, la compétence des PRSAE est prévue sous réserve de celle des JULIS et des JIRS, le nouvel article 706-2-3 du code de procédure pénale faisant expressément exclusion des délits qui relèvent de ces juridictions. De plus, la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 introduit un nouvel article 43-1 dans le même code pour donner une priorité aux parquets qui disposent d'une compétence spécialisée et concurrente s'étendant aux ressorts d'autres tribunaux judiciaires, cette priorité pouvant jouer tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement. Ainsi lorsqu'un parquet spécialisé décide d'exercer sa compétence, les autres parquets près ces tribunaux se dessaisissent sans délai à son profit.

⁵⁵ Art. <u>706-2-3</u> c. pr. pén.



⁴⁹ C. COURTAIGNE-DESLANDE, « <u>Quelles pistes pour améliorer la lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique ?</u> », Centre de recherche de l'École des officiers de la Gendarmerie nationale (CREOGN), 2015, identifiant trois échelons dans la délinquance environnementale : celui de la délinquance occasionnelle, celui de la stratégie d'entreprise et celui de la délinquance organisée.

⁵⁰ Cf. « Une justice pour l'environnement », rapp. préc.

⁵¹ Devenus les pôles interrégionaux spécialisés en matière d'atteintes à l'environnement et à la santé publique et dont la compétence est élargie par la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 (art. 706-2 c. pr. pén.).

⁵² Art. <u>706-176</u> c. pr. pén.

⁵³ Art. <u>706-107</u> c. pr. pén.

⁵⁴ Art. <u>706-75</u> c. pr. pén.

Mais le texte, dont le manque de clarté a été souligné⁵⁶, ne résout pas toutes les questions que pose la nouvelle organisation juridictionnelle. Des conflits de compétences sont même à craindre, qu'ils soient positifs lorsque plusieurs juridictions se disent compétentes, ou – pire – négatifs, lorsque l'une conclut à la compétence de l'autre, et inversement⁵⁷. En effet, la priorité que le nouvel article 43-1 accorde au parquet disposant d'une compétence spécialisée ne remet pas en cause la concurrence des compétences c'est-à-dire « l'égalité de position des juridictions concernées »⁵⁸ dont l'éligibilité repose essentiellement sur le caractère complexe ou non de l'affaire. Or, il est probable que l'appréciation de ce caractère n'appartienne pas plus aux parties dans le domaine du contentieux environnemental que dans celui du contentieux économique et financier ayant inspiré la nouvelle organisation des tribunaux. Par un arrêt en date du 26 juin 2001, la chambre criminelle de la Cour de cassation a ainsi décidé à propos des juridictions interrégionales spécialisées que « les parties ne sont pas admises à contester la mise en œuvre, au regard de la complexité de l'affaire, des règles de compétence des juridictions spécialisées »⁵⁹. C'est dire qu'il revient en pratique aux magistrats du parquet d'identifier les hypothèses de concurrence et de prévenir d'éventuels conflits.

S'agissant des « petites » infractions environnementales, la question de l'articulation des PRSAE avec la compétence des juridictions de droit commun se pose inévitablement. À l'issue d'une enquête, le parquet du tribunal de droit commun dont dépendent les enquêteurs et le parquet du pôle régional spécialisé dans le ressort duquel se situe ce tribunal peuvent tous deux envisager - ou à l'inverse préférer ne pas envisager – de se saisir d'une affaire dont la complexité est douteuse. En cours de procédure, notamment devant le juge d'instruction, l'hésitation peut encore se présenter⁶⁰, même si le législateur semble ici n'avoir envisagé que l'hypothèse d'un dessaisissement de la juridiction non spécialisée à la demande du parquet. Aux termes du nouvel article 706-2-3, les PRSAE restent en effet compétents, quelles que soient les incriminations retenues lors du règlement ou du jugement de l'affaire 61. Or, si la complexité des affaires – imposée par ce même article comme critère de compétence –, s'apprécie au regard d'éléments objectifs, à savoir « la technicité », « l'importance du préjudice » ou « l'importance du ressort géographique » sur lequel s'étendent les infractions commises, il parait indispensable que des échanges s'engagent en amont entre les différents parquets d'un même ressort. L'expérience des JIRS montre qu'en pratique les indices de complexité peuvent être très divers, en fonction des caractéristiques du territoire et de la délinquance qui s'y installe⁶². À cela s'ajoute que les magistrats d'un tribunal non spécialisé peuvent avoir acquis une expérience, par accoutumance à un contentieux spécifiquement local, lié par exemple à l'aménagement plutôt rural ou plutôt urbain de leur ressort. L'aménagement du territoire relève de politiques publiques avec lesquelles les politiques pénales peuvent avoir à se concilier, nécessitant alors une collaboration des acteurs concernés.

⁶² J. DALLEST, « La JIRS de Marseille : un lustre d'activité dans la lutte contre la grande criminalité », AJ Pénal 2010, p. 114.



⁵⁶ J. LAGOUTTE, « Joyeux Noël ? Regard sur le chapitre V de la loi du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée », préc.

⁵⁷ M. Martinelle, « Des pôles régionaux spécialisés en matière d'atteintes à l'environnement », préc.

⁵⁸ A. Giudicelli, « <u>Poursuite, instruction et jugement des infractions en matière économique et financière</u> », *RSC* 2002, p. 627. ⁵⁹ Cass. crim., 26 juin 2001, n° 00-86.526, *Bull. crim.* n° 159.

⁶⁰ Un arrêt récent de la chambre criminelle de la Cour de cassation donne un intérêt tout particulier à l'instruction en matière de contentieux environnemental en validant, sur le fondement de l'article <u>L. 216-13</u> du code de l'environnement, le prononcé, par un juge des libertés et de la détention – mais la même prérogative est prévue pour le juge d'instruction en cas d'ouverture d'une information – d'une mesure conservatoire, en l'occurrence la cessation de rejets polluants assortie d'une astreinte (Cass. crim., 28 janv. 2020, n° <u>19-80.091</u>).

⁶¹ Sous réserve toutefois d'une requalification criminelle, qui nécessite la mise en accusation devant la cour d'assises ou le renvoi du ministère public à se pourvoir (art. <u>181</u> et <u>469</u> c. pr. pén.) et d'une disqualification en contravention justifiant le renvoi de l'affaire devant le tribunal de police (art. <u>522</u> c. pr. pén.).

B) Une collaboration au plus près du territoire entre les acteurs concernés

Dans ses propos d'ouverture au colloque sur « *Le procès environnemental* », organisé à la Cour de cassation, le 21 octobre 2019, le procureur général François MOLINS a tenu à souligner que le ministère public doit être l'interlocuteur privilégié des administrations et des autorités spécialisées, le qualifiant de « *pivot autour duquel doivent s'articuler les polices administrative et judiciaire* ». C'est en ce sens que la circulaire de la direction des affaires criminelles et des grâces, relative aux orientations de politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement, du 21 avril 2015⁶³, préconise la désignation de magistrats référents pour le contentieux de l'environnement dans les parquets généraux et les parquets, et qu'elle recommande l'établissement de protocoles d'accord avec les préfets, les procureurs de la République ainsi que les établissements publics concernés afin « *d'articuler les réponses administrative et judiciaire aux infractions environnementales* ». Certes, la mission d'évaluation a pu constater une application très diverse de ces recommandations⁶⁴. Mais certaines initiatives, à l'instar de celle du parquet du tribunal de Pontoise, ont été remarquées ⁶⁵. Or, ces initiatives ne sont pas nécessairement celles d'un PRSAE⁶⁶.

Au sein des parquets - même non spécialisés -, il est essentiel qu'un magistrat référent puisse assurer la coordination des rôles des services administratifs et d'enquête. Certaines procédures en effet pourraient être traitées par les seuls agents administratifs spécialisés tandis que d'autres pourraient être identifiées comme nécessitant l'intervention des enquêteurs. Dans ce dernier cas, des habitudes de travail en commun seraient ainsi créées afin de faciliter la coopération et de fluidifier la transmission d'information entre les administrations et l'autorité judiciaire. Les juridictions de droit commun, qui conservent une part importante du contentieux relatif aux « petites » infractions environnementales, pourraient ainsi s'appuyer plus spécifiquement sur les administrations spécialisées de leur territoire, tout au long de la procédure. Les agents de l'administration pourraient être sollicités pour apporter, dans les procès-verbaux de constat d'infraction, des précisions utiles à la décision sur l'orientation des poursuites, tels que des éléments de contextualisation facilitant la prise en compte des enjeux environnementaux du territoire et pour l'économie locale⁶⁷. Lors de l'audience, ces mêmes agents pourraient être convoqués pour être entendus, à titre de « simple renseignement », mais pour éclairer la juridiction sur les aspects techniques et les données scientifiques⁶⁸. À l'issue de la décision – du parquet ou de la juridiction de jugement –, les administrations spécialisées pourraient aussi se voir confier le suivi des mesures de remise en état⁶⁹.

⁶⁹ La mission d'évaluation estime qu'il serait souhaitable que la remise en état fasse l'objet d'une vérification, sur pièce et sur place, retracée dans un procès-verbal détaillé par les services qui ont initié la procédure. Cf. « Une justice pour l'environnement », rapp. préc.



⁶³ Circ. du 21 avril 2015 relative aux orientations de politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement, NOR: <u>JUSD1509851C</u>, préc.

⁶⁴ Cf. « Une justice pour l'environnement », rapp. préc.

⁶⁵ P. LASCOUMES (dir.), Pour une justice de l'environnement ? Évaluation d'une action de modernisation de l'activité judiciaire : l'action pro-active du Parquet de Pontoise - La dynamisation de la politique pénale en matière de protection de l'environnement, Rapport pour le ministère de la Justice, 1991. Le rapport fait état de l'interaction de l'institution judiciaire avec une multitude d'interlocuteurs (DRIRE, DDA, DDE, DDASS, préfecture, collectivités locales, gendarmerie, services de police, etc.).

⁶⁶ Pour le ressort de la cour d'appel de Versailles, c'est le tribunal judiciaire de Nanterre qui devient compétent pour connaitre des infractions mentionnées à l'article <u>706-2-3</u> du code de procédure pénale, non celui de Pontoise. Cf. décret n° <u>2021-286</u> du 16 mars 2021 désignant les pôles régionaux spécialisés en matière d'atteintes à l'environnement en application des articles <u>706-2-3</u> du code de procédure pénale et <u>L. 211-20</u> du code de l'organisation judiciaire et portant adaptation du code de procédure pénale à la création d'assistants spécialisés en matière environnementale.

⁶⁷ Afin d'éclairer le parquet et la juridiction, la mission d'évaluation estime que pour toute procédure judiciaire écologique revêtant une certaine technicité, le service verbalisateur aurait tout intérêt à circonstancier son procès-verbal de constat. Cf. « Une justice pour l'environnement », rapp. préc.

⁶⁸ La mission d'évaluation constate que nombre de juridictions entendent le service verbalisateur dans ce cadre informel qui présente l'avantage d'une grande souplesse. Elle préconise toutefois que le cadre procédural de l'intervention du service à l'audience soit défini par la loi. Cf. « Une justice pour l'environnement », rapp. préc.

La collaboration entre les parquets et les administrations spécialisées ne doit pas occulter la nécessité d'articuler les politiques pénales aux politiques publiques définies à l'échelon départemental voire à l'échelon communal. La loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, confie aux maires, qui sont confrontés dans leur quotidien à la gestion des déchets, de nouveaux pouvoirs de police administrative pour lutter contre les dépôts sauvages⁷⁰. De même, le projet de loi « portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets » renforce les pouvoirs du maire en matière de police de la publicité et donc de protection du cadre de vie. Le maire, à la fois détenteur de l'autorité de police administrative et officier de police judiciaire, devient ainsi un acteur déterminant de ces politiques publiques. L'appréhension par les magistrats des priorités et de la cohérence de ces dernières, au plus près du territoire, est alors le gage d'une réponse pénale efficace et proportionnée aux atteintes – y compris les plus petites – à l'environnement.

La progression de la réponse pénale aux infractions environnementales sera prochainement évaluée par le Parlement. En effet, le projet de loi « portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets » prévoit la remise d'un rapport du Gouvernement sur l'application des dispositions introduites par la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020⁷¹. Ce rapport présentera notamment l'incidence de la création des pôles régionaux spécialisés en matière d'atteinte à l'environnement sur le taux et la nature de la réponse pénale aux infractions prévues par le code de l'environnement, le nombre de condamnations et le montant des peines prononcées en matière environnementale. Or, la progression attendue dépend moins de la création des PRSAE que de l'existence de bonnes pratiques au sein de chaque tribunal judiciaire, dont les référents environnementaux du parquet sont les garants. Plus le maillage du territoire est resserré, plus le traitement des « petites » infractions à l'environnement est adapté aux spécificités locales. Il est urgent de redonner la place au juge mais aussi d'apporter une réponse judiciaire de proximité à toutes les atteintes à l'environnement même les plus petites 72. « Les atteintes à l'environnement, quelles que soient leur nature, leur origine ou le lieu où elles apparaissent, qu'elles soient délibérées ou accidentelles, représentent une menace qu'il appartient [à la Justice] de prévenir et de sanctionner » peut-on lire dans la circulaire de 2015.

⁷² Circ. du 21 avril 2015 relative aux orientations de politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement, NOR: <u>JUSD1509851C</u>, préc.



NOR : <u>JU</u>

⁷⁰ La loi étend aussi aux agents de surveillance de la voie publique et aux agents des collectivités territoriales habilités et assermentés la possibilité de constater les infractions relatives aux déchets prévues par le code pénal (art. <u>L. 541-44-1</u> c. env.).

⁷¹ L'article 73 du <u>projet</u> prévoit que ce rapport doit être remis au Parlement dans un délai de vingt-quatre mois à compter de la promulgation de la loi.

APPROCHE GLOBALE DE LA DÉLINQUANCE ENVIRONNEMENTALE : LE RÔLE DES PROCUREURS DE LA RÉPUBLIQUE

Par

Françoise BENEZECH

Première vice-procureure près le tribunal judiciaire de Paris Cheffe de la section S2 social – consommation – environnement

Alors que le procès Erika a consacré le préjudice écologique et que la nature a depuis lors acquis un statut juridique, un pas de plus a été franchi le 31 janvier 2020 par le Conseil constitutionnel qui assigne à la protection de l'environnement un objectif à valeur constitutionnelle. Se référant à la Charte de l'environnement, le Conseil indique : « l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel... la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation... »¹.

Afin d'assurer une protection effective de l'environnement, le procureur de la République occupe une place absolument essentielle. Dans la mission de lutte contre les atteintes à l'environnement qui est la sienne, le procureur de la République se situe au centre, dans le juste milieu incontournable entre l'administration et le juge. Entre tous les acteurs de l'environnement. Il doit donc définir une politique pénale claire, cohérente et déterminée, qui peut être résumée ainsi : une réponse pénale systématique et adaptée.

<u>I – Le droit pénal de l'environnement, un secteur qui monte en puissance de manière significative</u>

Même s'il représente un peu moins de 2 % des affaires enregistrées par les parquets français, le contentieux lié à l'environnement a toujours été très suivi par le ministère de la Justice, et notamment la Direction des affaires criminelles et des grâces qui met en œuvre une politique pénale sans cesse redéfinie et actualisée depuis plus de vingt ans. À Paris, il existe une section spécialisée au parquet, des juges d'instruction spécialisés pour les affaires relevant du pôle de santé publique et des accidents collectifs et des chambres correctionnelles dédiées au contentieux de l'environnement. De même, toutes les juridictions, quelle que soit leur taille, doivent désigner un magistrat référent en matière environnementale, véritable personne ressource pour les administrations partenaires.

La loi du 24 décembre 2020² qui crée les pôles de l'environnement « pour les affaires qui sont ou apparaîtraient complexes en raison notamment de leur technicité, de l'importance du préjudice ou du ressort géographique sur lequel elles s'étendent » et le décret du 16 mars 2021³ ont franchi un cap supplémentaire en instituant ces juridictions nouvelles qui s'inscrivent complètement dans cette continuité. La diversité, donc la compétence concurrente des tribunaux est maintenue, ce qui est essentiel en la matière, mais la spécialisation s'affiche : magistrats formés, assistants spécialisés⁴, audiences dédiées, intervention de sachants, présence indispensable des administrations à l'audience.

⁴ V. dans cette revue, B. Le Chatelier, p. 45.



¹ Cons. const., 31 janv. 2020, décision n° <u>2019-823 QPC</u>.

² L. n° <u>2020-1672</u> du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée.

³ D. n° <u>2021-286</u> du 16 mars 2021 désignant les pôles régionaux spécialisés en matière d'atteintes à l'environnement en application des articles <u>706-2-3</u> du code de procédure pénale et <u>L. 211-20</u> du code de l'organisation judiciaire et portant adaptation du code de procédure pénale à la création d'assistants spécialisés en matière environnementale.

Les procureurs des juridictions pôles de l'environnement devront toutefois être vigilants sur l'application de ces nouveaux textes et notamment sur la notion de complexité, qui doit trouver sa place entre la grande complexité qui entraîne la saisine de la juridiction interrégionale spécialisée (JIRS) et l'atteinte à l'environnement qui ne nécessite pas d'outils juridiques ou techniques spécifiques pour être efficacement traitée et qui demeure de la compétence de la juridiction de droit commun. Une circulaire de la Direction des affaires criminelles et des grâces devrait préciser les critères de compétence de ces pôles⁵.

<u>II – Le traitement des infractions environnementales : un travail constant avec les administrations concernées</u>

L'administration est l'interlocuteur essentiel du procureur. La quasi-totalité des enquêtes est ainsi effectuée sans la saisine d'un service de police judiciaire. Placés sous l'autorité du procureur de la République pour l'exercice des missions de police judiciaire, les agents de l'administration peuvent conduire une enquête du constat de l'infraction jusqu'à la délivrance d'une convocation en justice. Cette enquête, facilitée par l'accroissement majeur des pouvoirs de police judiciaire des administrations spécialisées ces dernières années, et notamment depuis les lois des 23 mars⁶, 24 juillet 2019 ⁷ et du 24 décembre 2020, évite de saisir un commissariat de police ou une brigade de gendarmerie qui ne dispose pas nécessairement de ressources humaines et techniques suffisantes pour de telles enquêtes. Ce travail en collaboration avec l'administration se concrétise de plus en plus souvent par la signature de protocoles d'accord (polices de l'environnement, douanes). Ces protocoles reprennent globalement les circulaires de politique pénale, mettent l'accent sur la transaction pénale et la participation des agents aux audiences.

La création en janvier 2020 d'un office unique, l'Office français de la biodiversité (loi du 24 juillet 2019), qui regroupe l'Agence française de la biodiversité et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, permet une meilleure visibilité et simplifie la conduite des enquêtes.

Pour les affaires les plus graves, en cas de connexité avec des infractions de droit commun ou nécessitant la mise en œuvre de moyens coercitifs, il peut être procédé à la saisine du service enquêteur spécialisé sur le plan national (OCLAESP) et/ou à la cosaisine de l'administration avec les agents et officiers de police judiciaire. Cette cosaisine a déjà pu s'opérer avec succès dans des affaires complexes et ce malgré des cultures et cadres procéduraux différents. En toute hypothèse, c'est au procureur de faire le lien entre services de police et administration.

Cet accroissement des pouvoirs d'enquête et de police judiciaire est une plus-value remarquable dans le traitement judiciaire des atteintes à l'environnement : il permet de traiter davantage de procédures dans un délai beaucoup plus bref.

III - Une réponse pénale axée sur la régularisation et la remise en état

Cette orientation procédurale demeure l'axe essentiel de la réponse pénale préconisée par toutes les réformes intervenues en matière environnementale et les circulaires de la Chancellerie (notamment du 21 avril 2015⁸) : il est recherché l'efficacité plutôt que la sanction pénale plus stricte réservée aux atteintes à la santé, ou aux atteintes graves et irréversibles à l'environnement.

⁸ Circ. du 21 avril 2015 relative aux orientations de politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement, NOR: <u>JUSD1509851C</u>.



⁵ NDLR : Circ. du 11 mai 2021 visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale, NOR : <u>JUSD2114982C</u>, diffusée postérieurement à la rédaction de cette contribution par F. Benezech.

⁶ L. n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

⁷ L. n° <u>2019-773</u> du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement.

La politique pénale menée par les parquets en matière d'environnement repose donc sur les principes suivants, y compris en présence d'un délit :

- recherche de la remise en état, quelle que soit l'orientation procédurale ;
- poursuite systématique en cas de dommage grave ou irréversible, d'atteinte à la santé, d'obstacle aux fonctions ou de réitération des faits.

Dans tous les autres cas, il est préconisé le recours aux alternatives aux poursuites qui constituent le mode majoritaire de traitement des infractions à l'environnement. Parmi ces alternatives, c'est la transaction pénale, complétée depuis le 24 décembre 2020 par la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) pour les personnes morales, qui est le point focal de la réponse pénale des parquets.

Mode d'extinction de l'action publique, c'est en droit de l'environnement que la transaction pénale a d'abord été instaurée, pour les infractions relatives à la pêche en eau douce (c. env., art L. 437-14, version 21 sept. 2000). Elle a par la suite fait l'objet de réformes tendant à l'étendre toujours plus et depuis l'ordonnance du 11 janvier 2012 réformant les polices de l'environnement⁹, elle a été rendue applicable à l'ensemble des infractions prévues par le code de l'environnement pour les contraventions et délits punis de deux ans d'emprisonnement maximum. Elle a été encore modifiée par la loi du 8 août 2016¹⁰ et est codifiée sous l'article L. 173-12 du code de l'environnement. Elle est toutefois exclue pour un certain nombre d'infractions délictuelles dont celles qui relèvent de la législation sur les espèces protégées, désormais punies de peines d'emprisonnement d'une durée de trois ans.

Pour pouvoir s'orienter vers une transaction pénale, il faut de façon générale au moins quatre conditions : la reconnaissance des faits, l'absence de réitération, l'absence de gravité de l'atteinte et l'absence d'intentionnalité. Une appréciation *in concreto* s'impose en toute hypothèse : on peut par exemple s'orienter vers une transaction pénale en présence d'une entreprise « vertueuse » qui met en place, en amont, des démarches proactives de prévention des pollutions et de protection de l'environnement (ex : formation du personnel, audit annuel pour vérifier si l'entreprise pollue l'environnement...). Il en est de même pour telle autre entreprise qui spontanément propose de prendre à sa charge les frais de remise en état du site.

À cet égard, il serait d'ailleurs de bonne pratique d'introduire le principe du contradictoire en associant à la transaction les associations de protection de l'environnement. Elle peut être ainsi un levier d'amélioration des relations entre les différents protagonistes. D'où l'intérêt de l'intervention du parquet, organe neutre et impartial.

La transaction pénale est une cause d'extinction de l'action publique, à la différence du classement sans suite en opportunité. Le casier judiciaire ne porte donc aucune trace de condamnation et il n'est pas possible de changer d'orientation procédurale en cas d'aggravation du dommage établi dans la procédure objet de la transaction. Mode rapide de traitement de l'infraction, elle évite par ailleurs une audience publique avec l'effet désastreux de la publicité, surtout lorsqu'il s'agit d'un acteur économique local majeur.

La CJIP, mesure préconisée par l'Inspection générale de la justice, vient compléter depuis la loi du 24 décembre 2020 (c. pr. pén., art. 41-1-3) un arsenal déjà très fourni d'alternatives aux poursuites. Elle permet de réparer très rapidement le préjudice écologique et, à ce titre, pourra s'avérer particulièrement utile pour clôturer des dossiers comme ceux du « Dieselgate », dans lesquels il existe

¹⁰ L. n° <u>2016-1087</u> pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.



⁹ Ord. n° <u>2012-34</u> du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement.

des milliers de victimes potentielles, avec des préjudices très faibles et dont les auteurs ne pourront être jugés avant plusieurs années si on suit la procédure classique du renvoi devant le tribunal correctionnel.

La CJIP peut ainsi être proposée par le procureur de la République « pour un ou plusieurs délits prévus par le code de l'environnement ainsi que pour les infractions connexes » avant tout engagement de poursuite ou même à l'issue d'une information judiciaire (c. proc. pén., art. 180-2), ce qui la différencie de la transaction pénale. Autre différence, elle doit être homologuée par un juge. Il est intéressant de noter que lorsque la CJIP intervient avant tout engagement de poursuite, la personne morale doit accepter la mesure sans nécessairement reconnaître les faits. Lorsque la CJIP intervient à l'issue d'une information judiciaire, elle suppose, à l'instar de la comparution sur reconnaissance de culpabilité (CRPC), que la personne morale a reconnu les faits. En toute hypothèse, étant une alternative aux poursuites, la CJIP éteint l'action publique, ne figure pas au casier judiciaire et ne constitue pas un premier terme de récidive.

IV – Un droit trop rarement mais effectivement et lourdement sanctionné

Même si les atteintes à l'environnement trouvent leur mode de résolution majoritairement soit dans la dépénalisation (sanctions administratives) soit dans la déjudiciarisation (alternatives aux poursuites), il n'en demeure pas moins qu'en cas de manquements intentionnels et/ou avec des conséquences potentiellement graves et/ou dangereuses pour l'environnement ou la santé, les poursuites sont systématiquement engagées.

À titre d'exemples :

- Dans l'affaire dite « Communauté d'agglomération de Melun », 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 qui a 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;
- En matière de lutte contre le trafic des espèces protégées, le parquet de Paris a eu à traiter diverses procédures qui font l'objet généralement de poursuites par comparution sur reconnaissance de culpabilité (CRPC)¹¹;
- Au titre de la JIRS, une information judiciaire a été ouverte au début de l'année 2020 du chef de contrebande en bande organisée, blanchiment douanier et détention ou transport d'espèces non domestiques en bande organisée dans le cadre d'un trafic international de civelles.

CONCLUSION: UN DROIT EN PLEINE ÉVOLUTION

Depuis plusieurs années, la question se pose de savoir si, pour lutter plus efficacement contre les atteintes à l'environnement, il faut créer de nouvelles infractions et/ou simplifier les infractions existantes pour les rendre plus simples à caractériser. Cette réflexion s'est concrétisée par la loi du 24 décembre 2020 et par le projet de loi *portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*¹² lesquels reprennent nombre des 21 recommandations de la mission conjointe de l'Inspection générale de la justice et du Conseil général de l'environnement et du développement durable sur les « relations entre la justice et l'environnement » : préconisation de

¹² Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, NOR: TREX2100379L.



¹¹ V. dans cette revue, N Томі, р. 27.

renforcement des pouvoirs de police judiciaire des inspecteurs de l'environnement, création du délit d'atteinte grave à l'environnement, convention judiciaire d'intérêt public, création de juridictions pour l'environnement¹³.

Si le développement généralisé de toutes les formes d'alternatives aux poursuites est incontestablement la marque d'une pénalisation à outrance, il n'en demeure pas moins que parler de dépénalisation du droit de l'environnement à l'heure actuelle n'est pas judicieux, à une époque où la conscience citoyenne de protection de l'environnement est réellement en train de s'éveiller.

Le traitement de ces infractions doit d'abord s'orienter vers une simplification de la procédure pour pouvoir donner une réponse pénale systématique et adaptée :

- la forfaitisation de toutes les contraventions fait ainsi partie des recommandations du parquet de Paris ;
- l'extension de la composition pénale aux personnes morales, possible depuis la loi du 23 mars 2019, constitue un autre levier.

Un renforcement des peines pour les atteintes graves à l'environnement et/ou qui ont un impact sur la santé est ensuite nécessaire et d'ailleurs prévu par le projet de loi précité.

La lutte contre les infractions environnementales doit s'inscrire dans un travail avec l'ensemble des acteurs de l'environnement. À ce titre, le réseau européen d'experts en droit organise des ateliers de la gouvernance d'entreprise soutenable qui réunit des penseurs de la gouvernance d'entreprise et des penseurs de la gouvernance environnementale. Le parquet a évidemment sa place dans ce type d'initiative pour expliciter sa politique pénale en faisant œuvre de pédagogie.

Un cycle de l'UE 2018-2021 a par ailleurs été mis en place pour mobiliser tous les acteurs concernés et accroître la coopération internationale pour lutter contre les trafics en matière environnementale : des membres de la section pôle social, consommation et environnement du parquet de Paris ont dirigé dans ce cadre en décembre 2020 une session de formation de l'École nationale de la magistrature sur le trafic des déchets et des espèces protégées. Une autre session est prévue au mois de juin.

Enfin, le parquet général de Paris participe à cette action pédagogique en publiant tous les deux mois, depuis décembre 2020, « *la lettre de l'environnement* » qui fait le point sur l'évolution législative, jurisprudentielle et les opinions doctrinales en la matière.

Le traitement judiciaire rapide et efficace des atteintes à l'environnement est un objectif ambitieux que doivent poursuivre tous les parquets afin de donner au règlement de ce contentieux fondamental la performance qu'il mérite.

 $^{^{13}}$ « <u>Une justice pour l'environnement</u> », Mission d'évaluation des relations entre justice et environnement, CGEDD n° 012671-01 et IGJ n° 019-19, oct. 2019.



DROIT PÉNAL DE L'ENVIRONNEMENT : QUELQUES RÉFLEXIONS SUR L'ENQUÊTE JUDICIAIRE

Par

Nathalie TOMI

Premier vice-procureur près le tribunal judiciaire de Paris Section S2 social – consommation – environnement

Sans être à proprement parler spécifique, la procédure pénale appliquée au contentieux de l'environnement s'accommode de spécificités en puisant ses sources à la fois dans le code de procédure pénale et dans d'autres codes, notamment celui de l'environnement. Elle porte en outre la marque du caractère mixte du droit répressif de l'environnement qui est dans une large mesure un droit de sanction d'infractions aux réglementations administratives, par l'existence d'un service d'enquête spécialisé, l'Office français de la biodiversité (OFB), dont les agents exercent à la fois des missions de police administrative et de police judiciaire.

Dans le champ de l'exercice des polices administratives, les inspecteurs de l'environnement sont identifiés comme acteurs de « La Police de l'Environnement ». Mais cette dénomination ne doit pas tromper dans la mesure où, dans le cadre judiciaire, ils n'interviennent aux termes de l'article L. 172-1 du code de l'environnement – ci-après, « CE » – que dans un champ matériel déterminé d'où ne sont pas exclus a priori les OPJ et APJ, notamment affectés dans des services spécialisés comme l'OCLAESP. Par ailleurs, d'autres agents se voient dotés de pouvoirs de police judiciaire dans le domaine de l'environnement (art. 22 à 29-1 du code de procédure pénale – ci-après « CPP »), dont les agents des douanes pour les infractions connexes à celles prévues par le code des douanes (art. 28-1 du CPP), les agents chargés des forêts en service à l'Office national des forêts (ONF) (gardes champêtres, gardes forestiers), mais aussi les gardes particuliers (chasse, pêche...).

Surtout, parce qu'à la différence des délinquants, les inspecteurs de l'environnement de l'OFB restent limités par un champ de compétence défini qui peut rendre nécessaire le concours de services d'enquête de police judiciaire en cas d'infractions de cumul avec des « infractions droit commun ». Par ailleurs, leurs pouvoirs d'investigation sont en réalité amputés d'un véritable caractère coercitif (sous réserve de la mise en œuvre effective des récentes modifications législatives).

Le développement exponentiel des polices spéciales de l'environnement (plus de 25 dénombrées) a conduit le législateur (par habilitation du gouvernement à légiférer par ordonnances – loi « Grenelle II »¹) à modifier le code de l'environnement par la création en 2012 des inspecteurs de l'environnement et la promotion de la simplification, passant notamment par l'uniformisation des procédures tant en matière de contrôle administratif que de police judiciaire².

Cette harmonisation s'est traduite par l'édiction de dispositions communes dans le titre VII du livre Ier du code de l'environnement : trois chapitres composent ce titre VII dont le premier concerne les contrôles administratifs, le deuxième la police judiciaire et le troisième les sanctions pénales.

² Ordonnance n° <u>2012-34</u> du 11 janvier 2012 relative à la simplification, la réforme et l'harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement.



¹ Loi n° <u>2010-788</u> du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

Aux termes de l'article 40 du CPP, si le parquet « reçoit les plaintes et les dénonciations » en matière d'infractions au droit de l'environnement, l'OFB est le plus souvent à l'origine de la connaissance par le parquet de la commission d'une infraction ; il apparaît d'une certaine manière comme le « principal apporteur d'affaires ». Il tire en pratique cet avantage du fait qu'il est lui-même souvent l'interlocuteur privilégié d'acteurs privés développant une action sur le plan local, en particulier des associations de défense de la nature (au sens générique) et parce qu'il a su développer une mission de « renseignement » et de veille, qui trouve notamment à s'appliquer en matière de surveillance du commerce des espèces protégées via internet. « Sa double casquette » lui permet bien sûr de mettre au jour des infractions à l'occasion d'un contrôle administratif et de basculer le cas échéant dans le cadre d'une opération de police judiciaire, en veillant à ne pas opérer de « détournement de procédure ».

Le champ de la compétence matérielle des inspecteurs de l'environnement est défini par plusieurs codes : code de l'environnement (art. L. 172-1), code pénal dans ses dispositions sur l'abandon d'ordures, déchets (R. 632-1, R. 634-2 et R. 635-8), code forestier (art. L. 161-5), code rural et de la pêche maritime (art. L. 205-1, L. 253-14, L. 255-17), code de la santé publique (espèces invasives – art. L. 1338-4), code de la sécurité intérieure (législation sur les armes et munitions – art. L. 317-1)3...

Commissionnés par spécialité, dont l'une couvre les domaines de l'eau, de la nature et des sites, et de la prévention de la pollution, l'autre le domaine des installations classées pour la protection de l'environnement (des contraventions prévues aux <u>articles R. 514-4</u> et <u>R. 514-5</u> et des délits prévus aux <u>articles L. 514-9 à L. 514-17 du CE</u>), les inspecteurs de l'environnement sont, pour l'exercice de leurs missions de police judiciaire, placés sous l'autorité du procureur de la République (<u>art. 12</u> et <u>15 du CPP</u>). Ils peuvent conduire la procédure de manière autonome, du constat de l'infraction jusqu'à la mise en œuvre d'une alternative aux poursuites. Ils peuvent, depuis 2019, délivrer une convocation en justice⁴.

Leurs attributions de police judiciaire sont définies aux <u>articles L. 172-1 à L. 172-17 du CE</u>: visites/perquisitions des locaux (<u>L. 172-5</u>), saisies (<u>L. 172-12</u>), droit de suite en matière d'espèces protégées (<u>L. 172-6</u>), pouvoir de réquisition de la force publique (<u>L. 172-10</u>), pouvoir de d'agir par voie de réquisitions (<u>L. 172-11</u>), enquête sous pseudonyme et « coup d'achat » pour les infractions commises via internet (<u>L. 172-11-1</u>), prélèvements utiles en matière de pollution (<u>L. 172-14</u>)...

L'ensemble de ces opérations doit être consigné par procès-verbal dont la valeur probante renforcée doit être soulignée puisqu'ils font foi jusqu'à preuve du contraire, étant précisé que les procès-verbaux doivent être transmis au procureur dans un délai de 5 jours suivant la clôture, tandis que leur transmission à l'autorité administrative et au mis en cause est également prévue, permettant ainsi à l'autorité administrative (préfet) d'envisager les suites à donner, comme la transaction (art. L. 172-16 et L. 173-12 du CE).

La pratique toutefois vient contrarier l'extension des pouvoirs des inspecteurs de l'environnement ainsi qu'en témoignent quelques exemples :

- en l'absence d'assentiment, le recours à l'<u>article 76 du CPP</u> impose la présence d'un OPJ ;
- l'<u>article L. 172-7 du CE</u> impose pour les vérifications/contrôles d'identité de faire application des dispositions de l'<u>article 78-3 du CPP</u> (conduite de l'intéressé devant un OPJ ; en attendant, l'inspecteur de l'environnement peut maintenir le suspect à sa disposition) ;
- le placement en garde à vue reste une prérogative de l'OPJ à ce stade.

⁴ L. n° <u>2019-222</u> du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, art. 47 (V) ; <u>art. 390-1</u> (tribunal correctionnel) et <u>art. 533</u> (tribunal de police) du CPP.



-

³ Source : Fiche DACG FOCUS, « <u>L'exercice de la police judiciaire par les inspecteurs de l'environnement</u> », juill. 2020.

La mise en place de saisine conjointe est dans ces conditions rendue nécessaire pour pallier ces difficultés: très intéressante pour des services d'enquête de cultures différentes lorsqu'elle correspond à une véritable collaboration (ex: opération dite du « Marché aux oiseaux » relative à la lutte contre le commerce de chardonnerets élégants, espèce protégée en 2017 – collaboration de l'ONCFS (Office national de la chasse et de la faune sauvage) et du SAIP 4 (Service de l'accueil et de l'investigation de proximité, Paris 4ème), elle suppose une direction d'enquête dynamique. Portant sur des actes ponctuels, elle se résume à une solution palliative qui peut nuire à la cohésion de la procédure.

La loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée⁵ tend à remédier à ces difficultés :

- en complétant l'article 28 du CPP qui prévoyait déjà la possibilité pour les fonctionnaires et agents des administrations et services publics dotés de certains pouvoirs de police judiciaire de concourir à la réalisation d'une même enquête avec des officiers et agents de police judiciaire, « le cas échéant, en les assistant dans les actes auxquels ils procèdent »⁶;
- en dotant les inspecteurs de l'environnement « des mêmes prérogatives et obligations que celles attribuées aux officiers de police judiciaire » (nouvel article 28-3 du CPP), mais sans en faire des OPJ et sous réserve des limites de leur champ de compétence, sur réquisitions du procureur de la République ou en exécution d'une commission rogatoire d'un juge d'instruction et, enfin, à l'exclusion de certaines infractions commises en bande organisée (trafic d'espèces protégées et de déchets en bande organisée art. L. 415-6 et L. 541-46 du CE)⁷.

Alors que les inspecteurs de l'environnement sont entrés dans leur dixième année d'existence, la loi du 24 décembre 2020 initie « par petites touches » un processus d'émergence d'une véritable police (judiciaire) de l'environnement, sous réserve toujours des moyens qui seront affectés à la mise en œuvre de cette réforme. Toutes les pistes n'ont cependant pas été explorées et en particulier celle de la création d'un service national d'enquêtes judiciaires écologiques permettant d'instaurer de véritables équipes communes d'enquête, préconisée par la Mission d'évaluation des relations entre Justice et Environnement⁸.

La spécialisation des services d'enquête souhaitée par le législateur est le pendant nécessaire de celle du ministère public et des juges du fond. Sa pertinence sera certainement évaluée à la lumière des décisions qui seront rendues à l'avenir. En l'état actuel, il est communément fait observer que les condamnations ne sont pas toujours à la hauteur des enjeux, en particulier s'agissant de la délinquance liée au trafic d'espèces protégées. Cette situation n'est pas sans incidence sur le choix des modes de poursuites : celui de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC), lorsqu'il est possible, permet de ce point de vue d'aboutir à des réponses pénales intéressantes mais présente l'inconvénient de rendre cette délinquance moins visible faute de publicité des débats⁹.

⁹ S'agissant de l'activité de la section 2 du parquet de Paris, deux procédures en lien avec le trafic d'espèces protégées ont été orientées en CRPC en 2020 ; pour l'année 2021 en cours, ce même chiffre s'élève à 5, ce qui démontre une montée en puissance de ce mode de poursuites parallèle à celle de l'activité de l'OFB.



⁵ L. n° <u>2020-1672</u> du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée : JORF 26 déc. 2020, texte n° 4.

⁶ *Ibid.*, art. 18.

⁷ *Ibid.*, art. 19.

⁸ « <u>Une justice pour l'environnement</u> », Mission d'évaluation des relations entre justice et environnement, CGEDD n° 012671-01 et IGJ n° 019-19, oct. 2019, recommandation n° 7.

LE TRAITEMENT PÉNAL DE LA POLLUTION DES NAVIRES

Par

Franck LAGIER

Magistrat de liaison en Tunisie Anc. Premier vice-procureur de la République près le tribunal judiciaire de Marseille Chef de la section en charge du Pôle santé publique environnement et de la JULIS Marseille

Il y a tout juste 20 ans étaient créées les juridictions du littoral spécialisées (JULIS) par la loi n° 2001-380 du 3 mai 2001 relative à la répression des rejets polluants des navires¹. Cette loi faisait suite au naufrage au large de la Bretagne du navire Erika survenu le 12 décembre 1999 et laissant s'échapper 20 000 tonnes de fioul lourd.

La première juridiction pénale spécialisée à compétence interrégionale (hors affaires militaires) voyait ainsi le jour. Elle est compétente pour juger les infractions désormais élargies depuis la récente loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020² aux <u>articles L. 218-1 à L. 218-86 du code de l'environnement</u> et prévues par le protocole du 17 février 1978 à la convention de Londres du 2 novembre 1973 dite convention MARPOL (73/78)³. Ces infractions sont imputables au capitaine du navire concerné ainsi qu'à son propriétaire si celui-ci est à l'origine de l'infraction ou n'a pas pris les mesures nécessaires pour les éviter.

Le décret du 11 février 2002⁴ a désigné 6 juridictions comme siège de ces JULIS : Le Havre, Brest, Marseille, Fort de France, Saint-Denis de la Réunion et Saint-Pierre-et-Miquelon. Leur ressort est similaire à ceux des préfectures maritimes.

Leur compétence concurrente à celle des parquets territoriaux était initialement limitée aux eaux territoriales (12 milles des côtes), eaux intérieures et voies intérieures navigables, tandis que le tribunal de grande instance de Paris demeurait compétent pour la haute mer et la zone de protection écologique, puis la zone économique exclusive.

Les évolutions législatives ont eu pour vocation d'élargir la compétence territoriale et matérielle de ces juridictions.

La loi n° 2004-204 du 9 mars 2004⁵ a étendu leur compétence à la zone économique exclusive, le tribunal de grande instance de Paris demeurant compétent pour la haute mer et les affaires d'une grande complexité, dernière compétence qu'il a perdue avec la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020⁶. Cette dernière loi a par ailleurs élargi la compétence des JULIS au plateau continental.

⁶ Loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020, préc., <u>art. 25</u>.



¹ Loi n° 2001-380 du 3 mai 2001 relative à la répression des rejets polluants des navires (version initiale).

² Loi n° <u>2020-1672</u> du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée.

³ <u>Fiche DACG MARPOL</u> relative à la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires.

⁴ Décret n° <u>2002-196</u> du 11 février 2002 relatif aux juridictions compétentes en matière de pollution des eaux de mer par rejets des navires (version initiale).

⁵ Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité (version initiale).

Les peines encourues pour les infractions relevant des JULIS vont être significativement alourdies par la loi n° 2008-757 du 1^{er} août 2008⁷, les portant jusqu'à 10 ans d'emprisonnement et 15 millions d'euros d'amende. La loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016⁸ étend la compétence de ces juridictions aux infractions d'atteintes aux biens culturels maritimes prévues par le code du patrimoine et l'<u>article 54 de l'ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016</u> à certaines infractions relatives aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française (exploration ou exploitation des ressources naturelles ou minières de la ZEE).

Les JULIS sont à distinguer des tribunaux maritimes issus de l'ordonnance n° 2012-1218 du 2 novembre 2012° ayant modifié la loi du 17 décembre 1926. Ces tribunaux maritimes, au nombre de six (Marseille, Brest, Le Havre, Bordeaux, Cayenne et Saint-Denis de la Réunion), sont compétents à titre exclusif pour connaître des infractions à la sécurité maritime prévues par la cinquième partie du code des transports ayant transcrit le RIPAM/COLREG (règlement international pour prévenir les abordages en mer) émanant de l'Organisation maritime internationale (OMI).

Ces deux champs de compétence auront pour conséquence qu'un naufrage de navire devra faire l'objet de deux procédures distinctes : une procédure devant la JULIS compétente pour la pollution générée et une procédure devant le tribunal maritime compétent pour l'éventuelle infraction commise à la sécurité maritime.

La procédure applicable devant les JULIS est prévue par les <u>articles 706-107 et suivants du code de procédure pénale</u>.

La circulaire CRIM 2021-02 du 11 mai 2021 visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale¹⁰ les décrit en ces termes : « *juridictions environnementales de référence pour le milieu marin* ».

Parmi les contentieux des JULIS, il convient, à l'instar de la classification des annexes de la convention MARPOL, de distinguer la répression désormais installée de la pollution par les hydrocarbures (I), de la répression novatrice de la pollution atmosphérique des navires (II). Nous terminerons notre propos sur la répression de la pollution des eaux de ballast dernièrement attribuée aux JULIS (III).

I – La répression désormais installée de la pollution des navires aux hydrocarbures

Prévue par l'annexe I de la convention MARPOL, la répression du rejet d'hydrocarbure par les navires a été codifiée aux <u>articles L. 218-11 à L. 218-13 du code de l'environnement</u> pour les rejets de nature volontaire et à l'<u>article L. 218-19 du même code</u> pour les rejets involontaires par imprudence, négligence ou inobservation des lois et règlements.

Bien que très médiatisée, la pollution à la suite de naufrages ne représente que 2,5 % de la pollution des mers alors que plus de 80 % du commerce international s'effectue par voie maritime et qu'au seul niveau intercommunautaire, 40 % des échanges s'opèrent par ce mode de transport.

Aussi, les pollutions résultant des rejets opérationnels des navires constituent l'essentiel des pollutions maritimes par hydrocarbures.

¹⁰ Circ. du 11 mai 2021 visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale, NOR: <u>JUSD2114982C.</u>



⁷ Loi n° <u>2008-757</u> du 1^{er} août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement (version initiale).

⁸ Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIème siècle (version initiale).

⁹ Ord. n° <u>2021-1218</u> du 2 novembre 2012 portant réforme pénale en matière maritime (version initiale).

Elles découlent majoritairement de déballastages commis en violation des règles édictées par la convention MARPOL.

Afin de lutter efficacement contre ces rejets le plus souvent effectués de nuit par des capitaines soucieux de faire économiser le coût de la vidange des cuves de leurs navires, l'Agence européenne pour la sécurité maritime (EMSA) a mis en œuvre une détection satellitaire des mers et océans. Ce système détectant les hydrocarbures en mer dénommé CleanSeaNet permet, par une veille opérée depuis le siège de l'agence situé à Lisbonne, d'adresser aux pays membres des messages d'alerte sur la potentielle survenance d'une pollution avec sa géolocalisation.

En France, ces messages sont reçus par les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) dépendant des préfectures maritimes dans le cadre de l'action de l'État en mer.

Ces centres dirigent immédiatement des aéronefs de la marine ou des douanes sur zone pour opérer une levée de doute sur l'origine de cette pollution. Il est à noter que ces aéronefs font également d'initiative des opérations de surveillance de nos eaux et parfois dans un cadre coordonné avec les autorités italiennes et espagnoles.

En cas de constatation d'une nappe de pollution, le pilote de l'aéronef a pour mission de photographier celle-ci sous différents angles, idéalement en présence du navire en train de la générer, et de rédiger un rapport de constatation de pollution dit POLREP.

Avisé de ces faits, le préfet maritime doit immédiatement les dénoncer auprès du procureur de la République compétent. Jusqu'à la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020, une difficulté pouvait se présenter eu égard à la compétence concurrente du procureur territorialement compétent et de celle du parquet de la JULIS. Désormais, le nouvel <u>article 43-1 du code de procédure pénale</u> prévoit que la compétence de la juridiction spécialisée s'exerce de façon prioritaire.

Une enquête de flagrance est immédiatement ouverte et le plus souvent confiée au groupement de gendarmerie maritime compétent ou à la section de recherches de la gendarmerie maritime, unité à compétence nationale, située en région parisienne et dotée d'antennes régionales.

L'urgence est de réquisitionner un expert maritime afin d'analyser les photographies prises par l'aéronef et de déterminer s'il s'agit d'hydrocarbure. En se fondant sur le code d'apparence de 2004 issu des accords de Bonn du 13 septembre 1983, l'expert peut déterminer les quantités d'hydrocarbures rejetés.

La validation du mode probatoire de la photographie par la Cour de cassation est de jurisprudence constante en application du principe de la liberté de la preuve, ce qui a eu pour effet de rendre inutile la délicate technique de la comparaison des échantillons de prélèvement.

La difficulté dans ces enquêtes de flagrance est d'obtenir le rapport de l'expert avant que le navire ne quitte les eaux territoriales ou la zone économique exclusive afin de pouvoir faire application des moyens procéduraux dérogatoires prévus par l'article L. 218-30 du code de l'environnement. Cet article permet, après avis du procureur, le déroutement du navire par le préfet maritime et son immobilisation par l'autorité judiciaire saisie de l'enquête. Cette décision est susceptible d'un recours devant le juge des libertés et de la détention qui pourra lever ou non la mesure avec le dépôt d'un cautionnement.



Il est à noter qu'en zone économique exclusive, l'enquête ne pourra être initiée qu'après l'information de l'État du pavillon, conformément à l'article 228 de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM) du 10 décembre 1982 dite convention de Montego Bay (CMB)¹¹.

L'enquête se poursuit ensuite plus classiquement par les auditions des responsables personnes physique (capitaine) et morales (armateur et/ou propriétaire du navire) avant la décision ou non de saisine de la formation de jugement de la JULIS.

À défaut d'avoir pu faire détourner le navire en flagrance de rejet illicite ou dans l'hypothèse de la découverte d'une nappe de pollution orpheline ultérieurement rattachée à un navire par des investigations croisant les données de sa dérive et celles relatives à la trajectoire dudit navire révélée par son système automatique d'identification (AIS), le parquet de la JULIS a recours à la coopération pénale internationale facilitée par le réseau des magistrats de liaison pour procéder aux auditions susvisées.

Le dernier dossier d'envergure de rejet volontaire d'hydrocarbure jugé par la JULIS de Marseille est celui du navire Le Carthage dont le capitaine a été condamné le 5 décembre 2012 à la peine de 150 000 euros d'amende dont 125 000 euros à la charge de l'armateur, la compagnie tunisienne de navigation, comme le permet l'article L. 218-23 du code de l'environnement. La compagnie a été condamnée distinctement à la peine de 500 000 euros d'amende. Seule l'amende infligée au capitaine a été réduite à 50 000 euros en appel, cet arrêt étant définitif depuis le rejet du pourvoi par la Cour de cassation en date du 19 avril 2017¹².

L'efficacité de la détection de ce type de pollution et de son traitement judiciaire par les JULIS est indéniable puisqu'en mer Méditerranée française par exemple, le nombre de détection de pollution par CleanSeaNet est passé de 425 en 2007 à 53 en 2017, avec un taux d'infirmation de 57 %.

II – La répression novatrice de la pollution atmosphérique des navires

Le transport maritime, qui augmente de 2 % par an, a une part prépondérante dans la pollution de l'air. La croissance exponentielle du marché de la croisière lors de la période ante-COVID n'a pas infléchi cette tendance en multipliant la présence de ces navires, véritables villes flottantes, dans les zones touristiques, faisant de Barcelone, Palma de Majorque et Venise les villes européennes les plus touchées par cette pollution. À Marseille, on estime que le transport maritime représente 70 % des émissions d'oxyde de soufre, 20 % des émissions d'oxyde d'azote et 2 % des émissions primaires de particules fines (PM10).

L'annexe VI de la convention MARPOL entrée en vigueur en 2005 prévoit, par différentes règles, les normes de pollution atmosphérique autorisée par un navire. La violation d'une partie de ces règles a été codifiée à l'article L. 218-15 alinéa 2 du code de l'environnement en la réprimant d'un an d'emprisonnement et de 200 000 euros d'amende.

Si ces règles concernent également l'émission de substances appauvrissant la couche d'ozone (règle 12) et l'émission d'oxyde d'azote (règle 13 réglementant les normes de motorisation des navires toujours plus strictes jusqu'à l'actuelle norme Tier IV f), ce sont celles en relation avec l'émission d'oxyde de soufre par les navires qui ont fait l'objet d'une judiciarisation récente.

Ces dernières règles ont évolué au 1^{er} janvier 2020.

¹² Crim., 19 avril 2017, n° <u>16-82.111</u>.



¹¹ Convention du 10 décembre 1982 des Nations Unies sur le droit de la mer (dite de Montego Bay).

Avant cette date, hors zone spéciale, les navires étaient autorisés à utiliser en mer un carburant fuel ayant une teneur en soufre de 3,5 % m/m (masse par masse), ce taux étant abaissé à 1,5 % pour les navires assurant des services réguliers.

Cette norme est désormais de 0,5 % pour tout type de navire.

Elle demeure limitée à 0,1 % dans les ports pour les escales de plus de deux heures ainsi que dans les zones d'émission contrôlée (ECA) actuellement au nombre de quatre : Manche-mer du Nord, mer Baltique, Canada et États-Unis. Un projet initié par la France vise à instituer une telle zone en mer Méditerranée. Il devra pour cela obtenir une décision favorable des pays membres de l'Organisation maritime internationale (OMI).

En France, le contrôle du respect de ces normes est assuré par les centres de sécurité des navires (CSN) dépendant du ministère de la Transition écologique. Les navires étrangers faisant escale dans nos ports sont ainsi contrôlés au titre de l'État du port ou Port State control (PSC).

Un contrôle documentaire des achats de carburant par le navire (bunker delivery note - BDN) est notamment effectué. Il est doublé d'une analyse des échantillons de carburant devant être détenus à bord au titre de la convention MARPOL. Sont également vérifiés les enregistrements électroniques d'utilisation des différents types de carburant contenus dans les cuves du navire tout au long de son trajet jusqu'au port. L'inspecteur doit en outre contrôler, lorsque les navires en disposent, que l'utilisation « des laveurs de gaz ou Scrubbers » (dispositifs en sortie de cheminée filtrant les fumées et permettant d'utiliser un carburant non conforme) a bien été effective.

Il est à noter que l'Agence européenne pour la sécurité maritime (EMSA) peut mettre, sur demande, à disposition des autorités compétentes des États membres un drone « renifleur » permettant d'effectuer un contrôle instantané des émissions durant le trajet du navire par un survol de ses cheminées. L'utilisation en France de ce système de détection imposerait de faire subséquemment usage des dispositions susvisées de l'article L. 218-30 du code de l'environnement (déroutement, immobilisation du navire) afin qu'un contrôle par le CSN confirme ou non l'usage d'un carburant illicite.

Toute suspicion de violation des normes de pollution doit faire l'objet d'un rapport de constatation d'infraction de l'inspecteur du CSN, lequel est transmis au parquet. Comme déjà évoqué, la compétence du parquet de la JULIS est désormais prioritaire sur celle du parquet territorialement compétent (article 43-1 du CPP).

Le parquet de la JULIS saisit alors une unité spécialisée de la gendarmerie maritime afin qu'il soit procédé aux investigations permettant de corroborer ou non le rapport du CSN.

C'est dans ce cadre que le parquet de la JULIS Marseille a poursuivi pour la première fois en France un capitaine d'un navire de croisière auquel était reprochée l'utilisation d'un carburant non conforme lors d'un trajet entre Barcelone et Marseille. Le tribunal de la JULIS Marseille a condamné le 26 novembre 2018 ce capitaine à la peine de 100 000 euros d'amende dont 80 000 euros à la charge de la compagnie¹³. L'arrêt de la cour d'appel d'Aix-en-Provence du 12 novembre 2019 qui a infirmé ce jugement sur le fondement du défaut d'élément intentionnel a été cassé par un arrêt de la Cour de cassation en date 24 novembre 2020 rappelant que le capitaine est tenu personnellement de faire

¹³ TGI Marseille, 6e ch. corr., 26 nov. 2018, n° Minute 6970; n° Parquet 18123000206; *Énergie - Environnement - Infrastructures* n° 7, juill. 2019, comm. 35, Ph. DELEBECQUE.



respecter les règles relatives à la pollution des navires¹⁴. Un renvoi est pendant devant la cour d'appel de Rennes.

Cette pollution atmosphérique devrait à terme diminuer du fait de l'apparition des navires propulsés au gaz naturel puis disparaitre avec l'avènement des navires propulsés à l'hydrogène.

III – La répression de la pollution des navires par les eaux de ballast dernièrement attribuée aux JULIS

Un ballast est un réservoir d'eau de grande contenance équipant certains navires. Il est destiné à être rempli ou vidangé d'eau de mer afin de corriger le tirant d'eau du navire en fonction de son chargement. Les opérations de remplissage et de déballastage s'effectuant dans des zones maritimes différentes, elles peuvent entraîner le déplacement d'espèces invasives qui, d'une eau à l'autre, peuvent s'avérer nuisibles à la biodiversité.

On estime que 3 à 5 milliards de tonnes d'eau de ballast sont ainsi transférées chaque année avec un transport de plus de 7 000 espèces.

En février 2004, a été adoptée par l'OMI la convention internationale pour la gestion des eaux de ballast et sédiments des navires (dite convention BWM, Ballast water management).

La France a codifié ces dispositions aux <u>articles L. 218-82 à L. 218-86 du code de l'environnement</u>. Les navires naviguant dans les eaux françaises doivent désormais être dotés d'un équipement traitant les eaux de ballast ou justifier que les caractéristiques du navire et les conditions de l'escale ne les conduiront pas à déballaster dans les eaux françaises, sous peine d'encourir un an d'emprisonnement et 300 000 euros d'amende.

Les contrôles de la réglementation BWM relèvent, comme pour la pollution atmosphérique, des centres de sécurité des navires (CSN).

Le tribunal judiciaire de Rouen a condamné le 2 avril 2021 le commandant d'un navire type vraquier à 8 000 euros d'amende pour avoir enfreint cette réglementation en déversant plusieurs tonnes d'eaux de ballast dans le port rouennais.

Depuis la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020, les infractions relevant de la gestion des eaux de ballast ont été étendues à la compétence des JULIS.

Cet élargissement de la compétence des JULIS s'inscrit dans une logique de protection toujours plus exigeante du milieu marin. La liste des fléaux générés par les navires et menaçant le milieu maritime, à l'instar de la pollution sonore menaçant les mammifères marins, est encore longue et constitue autant de défis que ces juridictions devront relever à l'avenir, sans omettre celui relatif à la réparation du préjudice écologique.

¹⁴ Crim., 24 nov. 2020, n° <u>19-87.651</u>; *Dr. pénal* n° 1, janv. 2021, comm. 13, J.-H. ROBERT; *Énergie - Environnement - Infrastructures* n° 1, janv. 2021, comm. 11, A. MULLER-CURZYDLO.



-

LE DÉFI D'UNE RÉPONSE JUDICIAIRE ADAPTÉE AUX CONTENTIEUX PÉNAUX SÉRIELS EN SANTÉ PUBLIQUE, ACCIDENTS COLLECTIFS ET ENVIRONNEMENT LORS DE L'INSTRUCTION PRÉPARATOIRE

Entretien avec

Jean-Luc GADAUD

Premier vice-président chargé de l'instruction

Doyen coordonnateur du Pôle santé publique, accidents collectifs et environnement (PSPAC et bientôt SPACE) du tribunal judiciaire de Paris

Les pôles de santé publique et les pôles accidents collectifs de Paris et Marseille ont été créés, dans un contexte de judiciarisation croissante, pour favoriser une réponse judiciaire plus complète et plus rapide à des phénomènes délinquants en pleine croissance favorisés par l'internationalisation et la dématérialisation des échanges, la complexification croissante des réglementations relatives à la sécurité, à l'environnement et à la santé, ainsi que par une soif de vérité judiciaire lors de la survenance de « catastrophes collectives » sanitaires, environnementales ou accidentelles.

Les pôles de santé publique ont ainsi été institués par la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé¹.

Depuis leur création, les pôles de santé publique ont eu à connaître de plus de 400 procédures dans des domaines particulièrement variés : produits de santé, professions médicales et paramédicales, responsabilité médicale, dopage, hygiène et sécurité alimentaire, sécurité environnementale, santé au travail.

Ainsi, mobilisées dans les premiers temps de leur création sur des dossiers relatifs à des « catastrophes sanitaires » dites historiques (sang contaminé, amiante, hormone de croissance...), ces juridictions spécialisées ont connu depuis quelques années une diversification de leur activité et sont désormais bien ancrées dans le paysage judiciaire français.

Sur le même format, les pôles accidents collectifs ont vu le jour par la loi du 13 décembre 2011² et son décret d'application du 26 décembre 2014³. Ils instruisent les procédures d'accidents aéronautiques, ferroviaires, routiers, maritimes ou industriels.

Désormais avec la loi du 24 décembre 2020⁴, à nos compétences de pôle santé publique et environnement (<u>art. 706-2</u> et <u>D. 47-5 du CPP</u>) et accidents collectifs (<u>art. 706-176</u> et <u>D. 47-38 du CPP</u>) s'ajoute celle de juridiction interrégionale spécialisée en matière environnementale (<u>art. 706-75</u> et <u>D. 47-13 du CPP</u>).

Il est important de souligner que ces compétences restent concurrentes avec celles des juridictions locales territorialement compétentes.

⁴ Loi n° <u>2020-1672</u> du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée.



¹ Loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé (version initiale).

² Loi n° <u>2011-1862</u> du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles (version initiale).

³ Décret n° <u>2014-1634</u> du 26 décembre 2014 fixant la liste et le ressort des juridictions interrégionales spécialisées en matière d'accidents collectifs.

La circulaire du 11 mai 2021 visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale est venue consacrer textuellement l'absence de cloisonnement fréquemment constatée en pratique entre les contentieux « environnement » et « santé publique » en qualifiant les pôles de Paris et Marseille compétents au titre de l'article 706-2 du CPP de « pôles santé publique et environnement » (PSPE) ; quel est votre retour d'expérience à ce sujet ?

Le lien entre environnement et santé n'est plus guère remis en doute : l'Organisation mondiale pour la santé (OMS) estime même que 25 % des pathologies chroniques lui sont attribuables.

D'ailleurs le PSPAC était déjà saisi des atteintes environnementales dès lors qu'elles sont liées à des substances ou produits auxquels l'homme est durablement exposé et qui présentent alors un risque sanitaire. Il instruit ainsi une dizaine de procédures à enjeux environnementaux relatifs à des pollutions (4 dossiers dits « Dieselgate », Algues vertes, Chlordécone, syndrome aérotoxique, nucléaire, pollution chimique) et a antérieurement traité des trafics de produits phytosanitaires ou de déchets.

Par ailleurs, il était constaté une « mutation » de certains accidents collectifs avec la prise en compte des conséquences sur la santé ou l'intégrité de l'homme de ces accidents collectifs hybrides, dont la nature juridique est parfois imbriquée dans les questions de santé publique, tels les accidents sériels de santé publique liés aux conséquences éventuellement encore inconnues de spécialités pharmaceutiques, les accidents liés à l'environnement (pollution de l'air, de la mer et de l'eau, conséquences inconnues de la 5G ou d'autres évolutions technologiques), voire même les conséquences indirectes de la cybercriminalité (conséquences sérielles de détournements et d'usage délictueux de données médicales ou environnementales). Par ailleurs, des faits intentionnels avec conséquences sérielles sur l'humain (attaques chimiques terroristes dans le métro, empoisonnement de l'eau potable...) ne sont pas à écarter.

L'information judiciaire en cours sur l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen illustre malheureusement ce constat et souligne la porosité juridique entre environnement, accidents collectifs et santé publique. C'est un défi hors norme pour la justice s'il en est de répondre ici aux attentes, quand il faut apporter des réponses aux conséquences des faits à court, moyen et long terme sur l'environnement et la santé de l'homme : dans un contexte réglementaire touffu d'installation classée, la justice va devoir rechercher l'existence d'une éventuelle infraction et ses responsables, en engageant de multiples expertises sur l'effet cocktail de la combustion de 5 253 tonnes de substances chimiques de composition diverse, parfois couvertes par les secrets de fabrication, et sur ses conséquences potentielles sur l'homme, les animaux, l'environnement (eau, air, agriculture, mer) sur une très large zone géographique, porteuse de plusieurs milliers de victimes potentielles.

L'ajout du -E comme Environnement à nos compétences est donc la conséquence symbolique et visible de ces évolutions et consacre l'adaptation du droit pénal à ces situations concrètes et à une demande de justice environnementale. Stéphane NOËL, président du tribunal judiciaire de PARIS, l'avait d'ailleurs anticipé en validant, avant même la sortie des textes nouveaux, le changement d'appellation du pôle de l'instruction SPAC (Santé Publique et Accidents Collectifs) en pôle SPACE (Santé Publique, Accidents Collectifs et Environnement).

Est-il possible de dégager des caractéristiques techniques et juridiques générales propres à ces dossiers santé publique/environnement ?

Les retours d'expérience permettent d'affirmer qu'aucune procédure n'est identique à une autre. Chacune est singulière et impose au magistrat spécialisé de s'immerger dans des domaines techniques ou scientifiques nouveaux.



La première caractéristique est un nombre très important de parties aux dossiers (parfois plusieurs milliers) qui impose une gestion de multiples expertises judiciaires sur personnes vivantes ou décédées.

Dans ces procédures où un même fait générateur cause un nombre important de victimes, les juges tenteront de dominer la masse des plaintes déposées pour apporter un traitement individualisé à chacune d'entre elles. Le plus souvent, les magistrats instructeurs sont dépourvus de tout moyen pour maîtriser le rythme des constitutions de parties civiles et assistent au dépôt de plaintes tout au long de la procédure, parfois même en toute fin d'instruction, ce qui inévitablement perturbe et ralentit les investigations.

On ne prend pas beaucoup de risques en estimant que ces situations pourraient se multiplier à l'avenir concernant des produits de santé, médicaments ou dispositifs médicaux largement consommés (contraceptifs, anxiolytiques, bioprothèses) ou les conséquences sanitaires de diverses expositions environnementales (5G, polluants atmosphériques, perturbateurs endocriniens, bébés sans bras, pour n'évoquer que les plus médiatisés).

La constante juridique, dans ces matières relevant le plus souvent de délits non intentionnels, est de démontrer l'existence de fautes et du lien de causalité avec les dommages. Car les dommages résultent rarement d'une cause unique. La causalité est toujours complexe, multiple et non exclusive, à la fois technologique, humaine, réglementaire et normative. C'est dire que les responsabilités peuvent s'enchevêtrer et se cumuler sans oublier que les responsables, notamment sur le plan pénal, peuvent être des personnes morales et/ou des personnes physiques. Les lieux et circonstances sont aussi à l'origine de complexités supplémentaires selon que l'accident s'est produit en France ou à l'étranger.

Mais au-delà de la collecte des éléments factuels, la seule survenance d'un ou plusieurs faits, définis comme des facteurs contributifs des faits, aussi coûteux en vies humaines ou conséquences environnementales qu'ils soient, n'est pas suffisante pour caractériser les éléments constitutifs d'une infraction pénale. Malheureusement elle suffit parfois à certains pour conclure. Le miel de tels propos fait naître des espoirs illusoires à des plaignants légitimement avides de reconnaissance. Il est plus valorisant de promettre des poursuites aux victimes que de s'engager dans la lourde besogne de caractériser l'infraction alors qu'il faut, en matière de délits non intentionnels, démontrer l'existence d'une faute pénale, distincte d'une faute civile, et d'un lien de causalité certain avec les dommages pour caractériser des délits justifiant condamnations.

C'est dire que la recherche de la responsabilité pénale se trouve au cœur de la mission du juge spécialisé, comme elle constitue aussi la plus forte attente des victimes.

Mais ce chemin de vérité judiciaire est semé d'obstacles, il exige neutralité, technicité, complétude rigueur juridique et... du temps, quand la société médiatique exige un coupable dans la minute où un dysfonctionnement est constaté ou fantasmé.

Or la guerre du temps n'est pas gagnée : le temps judiciaire, celui des expertises individuelles ou causales, qui est aussi celui des recours parfois/souvent dilatoires, le temps de la recherche de la faute pénale et de la démonstration des liens de causalité, restent à des années-lumière de l'attente des victimes.

Les juges d'instruction du pôle disposent-ils d'outils particuliers et de moyens spécifiques pour la conduite de l'information judiciaire dans ces affaires ?

Les magistrats instructeurs ont d'abord été confrontés à la nécessité de réfléchir à la mise en place d'outils de gestion informatiques efficaces afin de traiter le flux des plaignants et parties civiles.



Il apparaît en effet que Cassiopée ne permet pas de prendre en compte de manière satisfaisante cette multiplicité de parties et n'est pas adapté à ce type de dossiers.

Des solutions ont été mises en œuvre par l'usage intensif des notifications numériques (art. 803-1-II du CPP) et l'usage de l'application informatique PHN (procédures hors normes) développée par la DSJ à notre demande. Cependant, le caractère massif de ces procédures hors normes et l'usage de ces nouveaux outils informatiques induisent à la fois une charge de travail inhabituelle pour un cabinet d'instruction et des problématiques nouvelles liées à l'usage intensif des nouvelles applications. Ainsi, si l'édition en très grand nombre de documents est facilitée par l'application PHN, apparaissent désormais des difficultés induites : celles de notifier lesdits documents aux parties en temps raisonnable, auxquelles s'ajoute très vite la gestion des retours desdites notifications (1 avis à victime = 1 retour à bref délai = 1 avis des droits par lettre recommandée ou par mail à partie civile + 1 à son avocat, le tout à coter et numériser), celles de traiter en même temps un nombre élevé de justiciables sous statuts différents (plaignants, victimes, parties civiles, avocats, parties civiles expertisées) ou celles de la croissance non maîtrisable des demandes relatives aux expertises, favorisée par l'article 161-1 du CPP, qui démultiplie les champs de contentieux.

Les magistrats du pôle ont surtout développé des méthodes de cosaisine efficiente et dynamique (cosaine mise en œuvre pour les auditions, transports, rédaction des projets d'actes et ordonnances, perquisitions simultanées) qui, bien que chronophages et invisibles à la seule lecture des notices semestrielles des cabinets, constituent désormais une plus-value et une méthode de travail reconnues.

Enfin, le pôle bénéficie aussi d'assistants spécialisés (3 médecins et un pharmacien inspecteurs généraux de santé publique, un vétérinaire inspecteur de santé publique formé aux contentieux environnementaux et un inspecteur du travail). Le retour d'expérience de cette équipe renforcée autour du juge est très positif en ce qu'elle conduit à une meilleure technicité des investigations et à une gestion mieux maîtrisée des parties civiles sérielles.

Comment appréhendez-vous les données scientifiques et techniques complexes inhérentes à ces dossiers ? De quels relais utiles disposez-vous au-delà des experts judiciaires ?

J'ai déjà souligné le rôle essentiel de nos assistants spécialisés. Au-delà, c'est l'investissement personnel du magistrat dans la matière qui lui permettra d'absorber les données utiles à sa stratégie d'enquête et à sa prise de décision. Il est indéniable que la curiosité et l'appétence pour les sujets scientifiques et techniques sont des qualités indispensables au pôle. Nous adaptons aussi nos formations souvent choisies en lien très direct avec nos dossiers en cours.

Quels services d'enquête spécialisés sont le plus souvent saisis dans ces dossiers ? Pratiquez-vous régulièrement la cosaisine de services ?

L'Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique (OCLAESP) est le principal service d'enquête spécialisé que nous saisissons, le plus souvent en cosaisine avec un service local ou national de police ou de gendarmerie. Sa mission est de lutter contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique.

J'ai aussi en projet de développer un partenariat avec l'Office français de la biodiversité (OFB).

Enfin, j'insiste sur la qualité exceptionnelle des expertises de l'IRCGN, dont l'appui est remarquable en raison des multiples compétences combinées et réunies en un seul institut.



Quelle est la place des outils et mécanismes d'entraide et de coopération européenne et/ou internationale dans les dossiers instruits par le pôle santé publique et accidents collectifs du TJ de Paris ?

L'entraide pénale internationale, souvent adossée au contexte diplomatique, est un outil incontournable lorsqu'une partie en cause est domiciliée ou a commis les faits générateurs à l'étranger et/ou que des victimes françaises sont impliquées dans des faits survenus à l'étranger.

Elle peut constituer une source précieuse pour l'enquête comme elle peut aussi la ralentir ou la rendre impossible selon le degré de coopération des pays partenaires et l'existence ou l'absence d'accords d'entraide. Il faut donc encore développer et simplifier la coopération judiciaire internationale, levier essentiel dans la conduite des investigations sur les sinistres survenus à l'étranger. Et il faut aussi le dire : lorsque que la coopération patine, il arrive que l'action des associations de victimes auprès des pouvoirs publics et des médias soit utile...

Et pour l'avenir?

Il faut se mobiliser pour répondre à ces nouvelles attentes de justice qu'aucune juridiction n'a, à ce jour, dû gérer, dans un contexte d'extrême complexité des procédures et un périmètre non maîtrisable de victimes.

Il faut donc s'y préparer, poursuivre la professionnalisation des pôles en ces matières nouvelles, leur donner aussi les moyens humains nécessaires à ces missions hors normes.

Il faut aussi sans doute très largement révolutionner le corpus législatif qui n'est pas adapté à ces procédures hors normes, notamment les modalités de notification des expertises.

Le pôle SPACE est aujourd'hui à maturité quant à ses pratiques. Son évolution dépendra désormais des moyens humains et procéduraux qui lui seront attribués. En l'absence de ces moyens ou réformes, somme toute limités par rapport aux enjeux, il ne sera pas possible au pôle santé publique/accidents collectifs/environnement du TJ de Paris de faire face dans de bonnes conditions et des délais décents aux enjeux des procédures massives, cela dès aujourd'hui et a fortiori à l'avenir.



L'INFORMATION JUDICIAIRE ENVIRONNEMENTALE EN MATIÈRE DE CRIMINALITÉ ORGANISÉE

Entretien avec

Marie LAFITTE

Vice-présidente chargée de l'instruction JIRS du tribunal judiciaire de Bordeaux

Aviez-vous une expérience du contentieux environnemental avant de prendre vos fonctions à la JIRS de Bordeaux ?

J'ai découvert ce contentieux dans le cadre de mes fonctions de substitut au pôle régional financier du tribunal de grande instance de Bordeaux entre 1997 et 2004.

Entrait notamment dans le champ de compétences du pôle régional financier l'ensemble des entreprises du ressort classées Seveso pour le contrôle desquelles intervenait la DRIRE (Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement), remplacée à compter de 2008 par la DREAL (Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement), qui se chargeait d'instruire et de dresser les procès-verbaux. J'avais à l'époque très tôt perçu le caractère déterminant de l'intervention des inspecteurs de la DRIRE (devenue DREAL) aux côtés du parquet car il s'agissait de champs très techniques; dès lors que l'on travaille sur des installations classées, il y a automatiquement un process industriel soumis à autorisation préfectorale d'exploitation et dont l'appréhension par les magistrats nécessite le soutien des inspecteurs, qui sont des ingénieurs spécialisés chargés de leur contrôle.

Les champs du contentieux environnemental étaient très variés. Outre les procédures relatives aux installations classées et Seveso, nous traitions aussi de procédures liées aux rejets d'effluents agricoles, viticoles, industriels, et des stations d'épuration dans les cours d'eau. Nous avons également traité l'affaire des silos de céréales de Blaye dont l'explosion en août 1997 a fait onze morts.

C'est un contentieux passionnant mais qui, à l'époque, était très « nouveau », avec une politique pénale à construire. Sous le contrôle de Jacques BEAUME, procureur de la République près le TGI de Bordeaux entre 1999 et 2001, une politique pénale concertée avec les administrations des fraudes, de la DRIRE, des eaux et forêts et des services vétérinaires avait été mise en place de manière à traiter efficacement et rapidement les procédures. Cela impliquait nécessairement des choix en termes de réponse pénale car il n'était pas possible de tout poursuivre devant le tribunal. Nous avions privilégié la procédure de remise aux normes lorsqu'elle était possible et, pour ce faire, j'avais fait recruter un délégué du procureur qui s'était spécialisé dans ce domaine et qui était chargé de vérifier la mise en conformité du contrevenant.

Pour les procédures portées devant la juridiction de jugement, les agents des administrations chargés de la rédaction des procès-verbaux, notamment ceux de la DRIRE, assistaient à nos côtés à l'audience pour faire valoir et expliquer le côté technique et scientifique de certains process industriels au tribunal.

Il est particulièrement important en matière d'environnement que la ou les peines prononcées par le tribunal soient exécutées tant au niveau de la remise en état que du respect de la réglementation. Par exemple, dans l'affaire des silos de Blaye, la personne morale condamnée par le Tribunal avait été placée sous surveillance judiciaire en application de l'article 131-39 3° du code pénal, ce qui avait permis au parquet, avec le juge de l'application des peines chargé de la surveillance judiciaire de la personne morale condamnée, d'organiser des contrôles inopinés et de vérifier ensemble si elle



respectait les règles fixées par l'autorisation préfectorale d'exploitation, de manière à engager, en cas de non-respect des obligations, de nouvelles poursuites.

L'appréhension du contentieux environnemental reste néanmoins différente à l'instruction, puisqu'il s'agit ici principalement d'enquête.

Concernant vos fonctions actuelles, vous avez instruit au cours des trois dernières années plusieurs dossiers concernant des trafics internationaux de civelles; aviez-vous déjà été chargée d'informations judiciaires en lien avec la délinquance environnementale organisée ou cette forme de délinquance est-elle nouvelle dans le cadre des saisines de la JIRS de Bordeaux?

C'est effectivement une forme de délinquance nouvelle dans le cadre des saisines de la JIRS. Depuis 2018, j'ai été saisie de 4 dossiers en lien avec des trafics de civelles. Le plus important reste en cours d'instruction, un a été communiqué au règlement, un autre est sur le point de l'être et le dernier a été jugé. Les peines prononcées en première instance par le tribunal correctionnel au mois de février 2021 ont d'ailleurs été assez lourdes : les mis en examen de nationalité chinoise, renvoyés devant le Tribunal, avaient été interpellés en flagrance suite à un contrôle douanier sur une route nationale alors qu'ils étaient en possession de 4 valises contenant 50 kilos de civelles (valeur marchande estimée par les douaniers : 50 000 euros). Deux des prévenus ont été condamnés à 5 ans d'emprisonnement dont 3 assortis du sursis et 20 000 euros d'amende et le troisième à une peine de 12 mois d'emprisonnement ferme ; un mandat d'arrêt a par ailleurs été délivré à leur encontre.

Parmi les trois mis en examen d'origine chinoise visés dans le dossier jugé en février 2021, deux étaient des « mules » qui transportaient dans des valises des civelles conditionnées dans des poches d'eau (préalablement oxygénée avec un bulleur) aux fins de rejoindre une maison de collecte dans laquelle les civelles étaient stockées dans des bassins dédiés avant leur exportation vers l'Asie. En Asie, ces civelles sont élevées jusqu'à ce qu'elles deviennent des anguilles destinées à la consommation.

Au début, personne ne prenait réellement au sérieux ces trafics de civelles. Or, la rareté de la ressource positionne désormais la criminalité organisée internationale dans le champ des atteintes au patrimoine naturel commises en bande organisée au sens de l'article 706-73-1 7° du code de procédure pénale. Je souligne que cette qualification permet l'application de l'ensemble des dispositions du code de procédure pénale relatives à l'enquête, la poursuite, l'instruction et le jugement des crimes et des délits organisés, à l'exception de la garde à vue de 96 heures prévue à l'article 706-88 du code de procédure pénale.

Pouvez-vous décrire les caractéristiques générales des groupes criminels organisés concernés par ces dossiers d'information judiciaire ?

Depuis plusieurs années, la demande pour la civelle européenne a explosé dans le Sud-Est asiatique, après la quasi-disparition de l'anguille asiatique liée à sa surpêche. Depuis, la France est confrontée à la pêche et au commerce illégal de l'anguille européenne *Anguilla Anguilla*. En 30 ans, la population d'anguilles européennes a chuté de 75 %.

Depuis 2009, l'espèce est protégée de la surexploitation par la Convention de Washington. En 2010, la réglementation européenne a fixé des mesures de restriction de son commerce et interdit son importation et son exportation au sein de l'Union européenne. Sa circulation intra-communautaire reste autorisée sous couvert d'un justificatif d'origine et de quotas respectés.

Dans ce contexte, deux types de réseaux criminels se livrent à la contrebande de civelles, mais dans tous les cas, la civelle est collectée en France, au Portugal ou en Espagne, auprès de braconniers ou de pêcheurs professionnels dotés d'une autorisation de pêche mais prélevant davantage que les quotas autorisés par l'administration.



Le premier schéma de fraude organisé par la communauté asiatique est celui précédemment évoqué. Après leur stockage dans des maisons louées à cette fin par des prête-noms chinois et au sein desquelles sont aménagés des grands bassins faisant office de viviers, les civelles y sont libérées avant d'être reconditionnées dans des poches et transportés en Asie par avion par des mules chargées chacune de deux 2 valises de 25 kilos. Une fois arrivées à l'aéroport de destination, les « mules », en général trois par voyage, remettent les valises chargées de civelles à d'autres personnes qui les attendent sur place. En principe, elles ne se connaissent pas, les réseaux étant très cloisonnés et chacun y remplissant une mission bien précise et rémunérée à ce titre.

Le deuxième schéma de fraude repose sur des circuits logistique et financier complexes, nécessitant de nombreuses et longues exploitations documentaires (notamment bancaires et douanières), des interceptions téléphoniques et des surveillances dans le cadre d'une coopération judiciaire internationale importante.

Dans ce type de fraude à grande échelle, les civelles récoltées par des mareyeurs français sont transportées en Espagne pour y être rassemblées, avant d'être acheminées vers les pays d'Asie via des plateformes logistiques installées dans des pays de l'Est européen (Roumanie, Bulgarie, Pologne) ou bien directement livrées par des cargos aériens depuis Roissy sous couvert de faux certificats vétérinaires visant une autre espèce animale non protégée (comme la carpe, la crevette, le congre, etc.) permettant ainsi de passer les contrôles douaniers.

À ce niveau, la fraude porte sur plusieurs dizaines de tonnes. Une fois la marchandise arrivée à destination, son paiement est réalisé par un mécanisme de blanchiment complexe via des sociétés écrans créées en Europe ou dans des paradis fiscaux. Dans cette configuration, outre les infractions au code de l'environnement, les qualifications d'escroquerie et blanchiment en bande organisée sont également visées.

Ceux pour lesquels vous avez procédé à des mises en examen se livraient-ils à d'autres formes de délinquance ?

Pour les mareyeurs professionnels, non. Pour les réseaux chinois oui. Le trafic des civelles fait partie d'un panel d'activités délinquantes.

Avez-vous pu, dans les dossiers dont vous avez été saisie, évaluer le montant des bénéfices illicites générés par ces trafics de civelles ?

En général, en France, le pêcheur revend le kilogramme entre 150 et 200 euros à l'intermédiaire qui lui-même le revend à 400 euros. Sur le marché chinois, le prix du kilogramme de civelles oscille entre 3 000 et 4 000 euros.

Dans un des dossiers, le trafic portant sur plusieurs années a été évalué à 46 tonnes de civelles, ce qui représente environ 18,5 millions d'euros.

Ces trafics sont particulièrement lucratifs. D'où le recours indispensable aux mécanismes de saisie des avoirs criminels avec le concours de l'AGRASC dès que cela s'avère possible.

Quels services d'enquête avez-vous saisi sur commission rogatoire dans ces dossiers (services spécialisés et/ou de droit commun, douanes...) ?

À la JIRS de Bordeaux, sur ces dossiers, nous travaillons essentiellement dans le cadre de cosaisines avec les Sections de Recherches, le SEJF (Service d'Enquêtes Judiciaires des Finances) et les gendarmes de l'OCLAESP (Office Central de Lutte contre les Atteintes à l'Environnement et à la Santé Publique).



Nous pouvons aussi avoir recours à des sachants en sollicitant l'Office français de la biodiversité quand nous avons besoin de précisions sur la réglementation applicable, par exemple en matière de quotas de pêche ou d'obtention de licence.

Avez-vous eu à actionner des mécanismes de coopération européenne ou internationale ?

Évidemment ; et de manière très importante pour ces dossiers qui présentent tous une dimension transfrontalière.

Je fais de nombreuses DEE (décisions d'enquête européenne en matière pénale) transmises par le biais d'Eurojust. Les collègues d'Eurojust constituent un soutien déterminant pour la transmission et le suivi de l'exécution des demandes d'entraide, mais également sur des aspects techniques ou encore pour l'organisation de réunions de coordination avec des collègues européens sur des dossiers pour lesquels il existe des connexions. Le soutien d'Eurojust est un gage de rapidité.

Pour les pays hors Europe, j'ai recours aux commissions rogatoires internationales, à destination notamment de la Thaïlande et de la Chine, transmises par le BEPI (Bureau d'entraide pénale internationale); de manière générale, toutes ces demandes de coopération sont exécutées mais avec parfois des délais de retour trop longs.

Les CPPD (Centres de coopération policière et douanière) sont également des relais utiles pour obtenir rapidement des informations sur des éléments transfrontaliers. Existe aussi au niveau douanier, l'AAMI (assistance administrative mutuelle internationale) qui permet la mise en œuvre d'une coopération opérationnelle renforcée, très efficace pour l'obtention de renseignements. Créé par la convention de Naples II de 1997, cet instrument de coopération douanière s'avère très efficace.

Les investigations à l'étranger sont incontournables dans les dossiers complexes portant sur le droit de l'environnement, comme d'ailleurs dans beaucoup d'autres domaines (stupéfiants...). Les différents outils et acteurs cités facilitent grandement leur réalisation. Dans ce type d'enquêtes, les enquêteurs ont par ailleurs recours à Europol.



LE RÔLE DE L'ASSISTANT SPÉCIALISÉ EN MATIÈRE ENVIRONNEMENTALE

Par

Benjamin LE CHATELIER

Inspecteur de santé publique vétérinaire Assistant spécialisé auprès du tribunal judiciaire de Paris

Le contentieux de l'environnement, au même titre que le contentieux de la santé, auquel il est parfois lié lorsque des atteintes portées aux sols, aux eaux ou à l'air que nous respirons génèrent également des conséquences d'ordre sanitaire, se caractérise par sa technicité, sa diversité et l'étendue de la réglementation à laquelle il répond.

Face à ce constat, le besoin de spécialisation des juridictions initié au début des années 2000 avec la création des pôles de santé publique et environnement à compétence interrégionale (article 706-2 du code de procédure pénale) s'est accompagné de la définition de nouvelles fonctions exercées par de nouveaux acteurs de l'enquête pénale, dont les pôles régionaux environnementaux (récemment créés au titre de l'article 706-2-3 du même code), ont également vocation à bénéficier : les assistants spécialisés en matière environnementale.

S'appuyant sur l'article 706 du titre XIII (« De la procédure applicable aux infractions en matière économique et financière »), qui avait historiquement posé les fondements des fonctions d'assistant spécialisé dans le domaine financier, les articles 706-2 et 706-2-3 prévoient les conditions d'exercice de ces mêmes fonctions appliquées à la santé et à l'environnement.

« Fonctionnaires de catégorie A ou B relevant des ministres chargés de l'environnement, de l'agriculture et de l'économie », ou plus généralement « titulaires, dans des matières définies par décret, d'un diplôme national sanctionnant une formation d'une durée au moins égale à quatre années d'études supérieures » et d'une expérience professionnelle minimale de quatre années également, les assistants spécialisés en matière environnementale ont par nature une compétence plus spécialement orientée vers les sciences du vivant (ingénieurs, vétérinaires, biologistes,...).

Dans le cadre défini par l'article 706¹, l'assistant spécialisé, qu'il exerce ses fonctions auprès des magistrats du parquet ou des juges d'instruction, a pour vocation d'apporter un appui scientifique, technique et réglementaire tout au long de l'enquête. Employé par la cour d'appel (le plus souvent en position de détachement de son ministère d'origine s'il est fonctionnaire, ou comme agent contractuel de l'État dans les autres cas), l'assistant spécialisé exerce en effet ses missions à temps plein dans la juridiction auprès de laquelle il est affecté. S'il existe bien d'autres différences, il s'agit là d'une des

Ils ont accès au dossier de la procédure pour l'exécution des tâches qui leur sont confiées et sont soumis au secret professionnel sous les peines prévues à l'article 226-13 du code pénal [...] ».



¹ Article 706 du code de procédure pénale (extrait) :

[«] Les assistants spécialisés participent aux procédures sous la responsabilité des magistrats, sans pouvoir toutefois recevoir délégation de signature, sauf pour les réquisitions prévues par les <u>articles 60-1,60-2</u>, <u>77-1-1,77-1-2,99-3</u> et <u>99-4</u>. Ils accomplissent toutes les tâches qui leur sont confiées par les magistrats et peuvent notamment :

^{1°} Assister les juges d'instruction dans tous les actes d'information ;

^{2°} Assister les magistrats du ministère public dans l'exercice de l'action publique ;

^{3°} Assister les officiers de police judiciaire agissant sur délégation des magistrats ;

^{4°} Remettre aux magistrats des documents de synthèse ou d'analyse qui peuvent être versés au dossier de la procédure ;

^{5°} Mettre en œuvre le droit de communication reconnu aux magistrats en application de l'<u>article 132-22 du code pénal</u>. Le procureur général peut leur demander d'assister le ministère public devant la juridiction d'appel.

spécificités qui le distingue en particulier de l'expert judiciaire ou du sachant requis dans le cadre d'une enquête : l'assistant spécialisé, dont la compétence est avant tout généraliste, assure une collaboration permanente avec les magistrats, pouvant s'apparenter à celle d'un conseiller technique.

Ainsi, selon le stade d'avancement de la procédure et le service dont il dépend, ses interventions peuvent prendre différentes formes.

L'analyse initiale d'une plainte et de la réglementation applicable. Envisageons le cas de riverains d'un site industriel dénonçant un déversement de substances nuisibles dans un cours d'eau et une mortalité anormalement élevée de poissons constatée à proximité. Une première étape confiée à l'assistant spécialisé peut consister à identifier et à exposer le cadre réglementaire ainsi que les notions techniques associées : les faits décrits relèvent-ils de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), et quels en sont les axes principaux ? Les dispositions du code de l'environnement sur la gestion des déchets et des matières dangereuses ont-elles a priori vocation à s'appliquer dans le cas d'espèce ? Que peut-on dire de la nature des substances incriminées et quelles en sont les principales propriétés en termes de dangerosité, pour l'environnement voire pour la santé ? Quelles qualifications pourraient être envisagées face à de tels faits, notamment au regard du code de l'environnement ?

Sous forme d'une note de synthèse ou d'analyse dont le code de procédure pénale prévoit qu'elle puisse être versée au dossier de la procédure, il s'agit ici d'exposer le socle nécessaire à la bonne compréhension des faits dénoncés, du cadre juridique applicable — particulièrement dense et technique dans le domaine environnemental, mêlant réglementation nationale et communautaire — des enjeux environnementaux et des difficultés d'ores et déjà identifiées (sur d'éventuelles incertitudes scientifiques, sur les moyens permettant de démontrer un lien de causalité entre un fait générateur et une atteinte constatée à l'environnement,...).

Proposer des axes d'investigation est également une des missions essentielles de l'assistant spécialisé. Ainsi, au vu de la technicité du contentieux, il est souvent nécessaire dans le cadre de l'enquête de pouvoir recueillir l'éclairage d'un organisme de recherche, d'un institut spécialisé (sur les pollutions industrielles, les émissions radioactives, les pratiques agricoles,...), ou encore d'une administration, par la voie d'une audition ou d'une réquisition. En cela, la connaissance des circuits institutionnels et des domaines de compétences de ces différents acteurs permet d'identifier les contacts utiles et de cibler les investigations.

De la même façon, la recherche d'experts dans des domaines variés qui caractérisent le contentieux environnemental (tels l'écotoxicologie par exemple lorsqu'il s'agit d'évaluer une atteinte à la faune ou à la flore pouvant résulter de l'émission d'un polluant, l'identification animale ou végétale en vue de déterminer la nature et l'ancienneté de spécimens naturalisés soumis à un régime de protection particulière, ou encore l'analyse moléculaire permettant de déterminer la composition exacte d'un produit phytopharmaceutique falsifié) fait naturellement partie des missions de l'assistant spécialisé, au même titre que sa participation à l'élaboration de la mission d'expertise, au suivi de son bon déroulement, jusqu'à l'exploitation du rapport final.

Acteur de terrain également, l'assistant spécialisé peut apporter son appui dans le cadre de perquisitions, afin de cibler les pièces propres à l'activité exercée et dont la saisie est utile à l'enquête (bilan des émissions polluantes, bordereaux de suivi de déchets en vue d'en établir la traçabilité,...). Son statut lui permet en outre d'assister aux auditions, aux côtés des magistrats instructeurs ou des enquêteurs, actes à l'occasion desquels il peut être amené à formuler directement des questions sur des points techniques tout en aidant à la compréhension des notions qui y sont abordées.



Lorsqu'ont été créées les fonctions d'assistant spécialisé par une loi du 2 juillet 1998², ceux-ci avaient vocation, comme l'exposait la circulaire de la DACG relative à la mise en place de pôles économiques et financiers dans certaines juridictions spécialisées³, à venir constituer « une équipe stable et interdisciplinaire de proches collaborateurs » dont le concours était alors « sollicité par de nombreux magistrats, afin de les aider à mieux traiter les contentieux techniques dont ils étaient saisis ». Plus de vingt ans après l'entrée en vigueur de ces dispositions, la pérennité et l'extension progressive de ce dispositif, à la santé dans un premier temps puis à l'environnement, domaine d'activité qui prend aujourd'hui une nouvelle dimension avec la création des pôles régionaux, tendent à illustrer la plus-value de ce partage de compétences, pour l'institution judiciaire comme pour ses collaborateurs, tant le contentieux spécialisé est également diversifié.

³ Circ. DACG, 19 févr. 1999 - Mise en place des pôles économiques et financiers dans certaines juridictions spécialisées, NOR: <u>JUSD9930027C</u>.



² Loi n° <u>98-546</u> du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

L'OFFICE FRANÇAIS DE LA BIODIVERSITÉ PRÉSENTATION, ORGANISATION ET MISSIONS DANS L'ENQUÊTE PÉNALE ENVIRONNEMENTALE

Par

Marion BRULEZ

Cheffe du Service Police Judiciaire et Renseignement Direction de la Police et du Permis de Chasser

L'Office français de la biodiversité (OFB) est un établissement public administratif dédié à la sauvegarde de la biodiversité.

Une de ses priorités est de répondre de manière urgente aux enjeux de préservation du vivant.

Créé au 1^{er} janvier 2020, l'OFB regroupe les agents de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), sous la tutelle du ministère de la Transition écologique et du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation.

Ce nouvel établissement public est responsable de cinq missions complémentaires :

- la connaissance, la recherche et l'expertise sur les espèces, les milieux et leurs usages ;
- la police de l'environnement et la police sanitaire de la faune sauvage ;
- l'appui à la mise en œuvre des politiques publiques ;
- la gestion et l'appui aux gestionnaires d'espaces naturels ;
- l'appui aux acteurs et la mobilisation de la société.

Pour remplir ses missions, l'Office 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.

Il s'est organisé selon une articulation à trois niveaux :

- une échelle nationale où se définissent et se pilotent la politique et la stratégie de l'OFB (directions et délégations nationales) ;
- une échelle régionale où s'exercent la coordination et la déclinaison territoriale (directions régionales) ;
- des échelons départementaux et locaux de mise en œuvre opérationnelle et spécifique (services départementaux, antennes de façade, parcs naturels marins, etc.).

• L'exercice de la police judiciaire par les inspecteurs de l'environnement

Les fonctionnaires et agents des administrations et services publics auxquels des lois spéciales attribuent certains pouvoirs de police judiciaire exercent ces pouvoirs dans les conditions et dans les limites fixées par ces lois (article 28 du CPP).

Les agents des services départementaux de l'OFB sont tous commissionnés et assermentés « Eau et Nature » et disposent à ce titre de certains pouvoirs de police judiciaire définis par le code de



l'environnement (article L. 172-1 et suivants). Ils sont ainsi habilités à rechercher et constater les infractions prévues par les titres <u>II</u>, <u>VI</u> et <u>VII</u> du livre I^{er}, les <u>chapitres I^{er} à VII</u> du titre I^{er} du livre II, le <u>livre IV</u> et les titres <u>VI</u> et <u>VIII</u> du livre V du code de l'environnement et les textes pris pour leur application, ainsi que les infractions prévues par le code pénal en matière d'abandon d'ordures, déchets, matériaux et autres objets.

Ces agents sont dénommés inspecteurs de l'environnement (IE).

Ils sont donc compétents pour rechercher et constater les infractions en matière de :

- police de l'eau ;
- police des espaces naturels (milieux « protégés », circulation des véhicules à moteur dans les espaces naturels) ;
- police de la faune, de la flore, des minéraux ;
- police de la chasse ;
- police de la pêche ;
- police de la publicité, des enseignes et préenseignes ;
- déchets, matériaux et autres objets ; ainsi que les infractions prévues par le code pénal en matière d'abandon d'ordures.

Ils sont également compétents au titre du code rural et de la pêche maritime, notamment pour rechercher et constater les infractions aux dispositions de la santé publique vétérinaire en tant que cette dernière concerne les animaux de la faune sauvage relatives à :

- la lutte contre les dangers sanitaires concernant les animaux ;
- la garde et la circulation des animaux et des produits animaux ;
- la lutte contre les dangers zoosanitaires¹.

Ils disposent d'autres compétences au titre du code rural et de la pêche maritime (pêche maritime, produits phytopharmaceutiques notamment), au titre du code de la sécurité intérieure (constatation d'infraction à la législation sur les armes), au titre du code forestier (infractions forestières)...

Les IE ne disposent pas de pouvoir de coercition. Ils sont placés sous l'autorité du parquet et peuvent se voir délivrer des commissions rogatoires par un juge d'instruction.

D'office ou sur instructions du parquet, ils peuvent conduire la procédure de manière autonome, du constat de l'infraction jusqu'à la mise en œuvre d'une alternative aux poursuites ou à la délivrance d'une convocation en justice, ou en cosaisine avec un service de police judiciaire dans les conditions définies à l'article 28 alinéa 3 du CPP. Dans le cadre d'une cosaisine, ils peuvent assister les OPJ et APJ dans les actes auxquels ces derniers procèdent (audition de garde à vue, perquisition).

Ils exercent leur compétence sur le ressort de leur service d'affectation mais peuvent, lorsque les nécessités de l'enquête l'exigent, se transporter sur tout le territoire national afin d'y poursuivre les opérations de recherche ou de constatation initiées dans leur ressort. Sauf urgence, le procureur de la République territorialement compétent en est préalablement informé et peut s'y opposer. En cas d'urgence, il en est avisé sans délai (art. L. 172-2 du CE).

Les prérogatives des inspecteurs de l'environnement (IE) sont définies aux <u>articles L. 172-5 à L. 172-16 du code de l'environnement</u> :

¹ Article L. 205-1 du code rural et de la pêche maritime.



_

- Perquisitions (art. L. 172-5 et L. 172-6 du CE);
- Vérification d'identité (art. L. 172-7 du CE et 78-3 du CPP) ;
- Auditions (art. L. 172-8 du CE et 61-1 du CPP);
- Réquisition de la force publique (<u>art. L. 172-10 alinéa 2 du CE</u>);
- Réquisitions et saisies de documents (<u>art. L. 172-11 du CE</u>);
- Enquête sous pseudonyme (art. L. 172-11-1 du CE);
- Saisies d'objets et de véhicules (art. L. 172-12 du CE);
- Sort à donner aux animaux, végétaux et autres biens saisis (art. L. 172-13 du CE, 99-1 et 41-5 du CPP);
- Prélèvement pour analyse ou essai (art. L. 172-14 du CE);
- Consignation judiciaire (art. L. 172-15 du CE).

La loi du 24 décembre 2020 a créé un <u>article 28-3 du CPP</u> qui prévoit la possibilité pour les IE de l'OFB d'obtenir la qualification d'officiers judiciaires environnementaux (OJE). Ils disposeront des mêmes prérogatives et obligations que celles attribuées aux officiers de police judiciaire pour la recherche et la constatation des infractions visées à l'article L. 172-1 du code de l'environnement.

Les OJE seront en capacité de traiter des procédures environnementales, impliquant le recours à des actes coercitifs (gardes à vue, perquisitions...). Leur compétence ne pourra cependant s'exercer qu'en cosaisine avec un service de police ou de gendarmerie ou avec le service d'enquêtes judiciaires des finances (SEFJ) lorsqu'ils diligenteront une enquête portant sur des faits d'atteinte en bande organisée au patrimoine naturel (art. L. 415-6 du CE) ou de trafic en bande organisée de déchets (art. L. 541-46 VII du CE), de même que sur des infractions connexes.

• Le Service Police Judiciaire et Renseignement

Au sein de la Direction nationale de la Police et du Permis de Chasser, le service police judiciaire et renseignement dirige l'activité de police judiciaire de l'établissement, en assure l'efficacité, la cohérence et veille au respect de la déontologie.

Il structure et analyse le renseignement issu notamment des procédures judiciaires et administratives de manière à dégager les grandes tendances en matière de délinquance environnementale et de contribuer ainsi à l'actualisation des stratégies nationales et des partenariats.

Il produit les instructions, outils et formations nécessaires à la mise en œuvre des prérogatives des inspecteurs de l'environnement.

Pour remplir ses fonctions, le service, dirigé par une magistrate en détachement, est composé d'inspecteurs de l'environnement à compétence nationale. Il dirige et anime le réseau police judiciaire en s'appuyant sur les instructeurs régionaux police judiciaire (IRPJ). Il dirige également le réseau de correspondants spécialisés en matière d'espèces réglementées, notamment au titre de la Convention de Washington.

Il apporte appui et conseil aux services territoriaux en police judiciaire (enquêtes complexes, stratégies d'enquête) et en police administrative, notamment sur la problématique de la faune sauvage captive.

Il dirige des enquêtes à dimension nationale ou internationale.

Enfin, il est en charge des partenariats et coopérations avec les autres services de police judiciaire.



Les points de vigilance

Le délit d'obstacle aux fonctions

Outre les qualifications de droit commun susceptibles le cas échéant d'être retenues (rébellion, outrage, violence, menace), l'article L. 173-4 du CE punit le fait de faire obstacle aux missions administratives des agents de l'établissement ou aux missions judiciaires des inspecteurs de l'environnement des peines de six mois d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende (natinf 29 675).

L'<u>article L. 172-8</u> du même code précise qu'est constitutif de cette infraction le fait, sans motif légitime, de ne pas déférer à la convocation à une audition libre.

La transaction pénale

L'OFB n'étant pas une autorité administrative, les procédures pouvant faire l'objet de transaction pénale doivent être transmises au service déconcentré de l'État compétent (DDETSPP, DDT(M), DREAL...) qui pourra proposer au procureur de la République une transaction pénale le cas échéant. En matière environnementale, les transactions ne peuvent concerner que les délits punis d'un maximum de deux ans d'emprisonnement.

Les procès-verbaux

Les procès-verbaux des IE font foi jusqu'à preuve du contraire et doivent après leur clôture être transmis :

- au parquet : l'original dans les 5 jours qui suivent la clôture ;
- à l'autorité administrative : une copie dans les 5 jours qui suivent la clôture, pour permettre éventuellement de prendre des mesures de police administrative ou d'envisager la mise en œuvre d'une mesure de transaction pénale ;
- au contrevenant : une copie du procès-verbal de constatation dans un délai de 5 à 10 jours suivant la transmission de ce procès-verbal au procureur de la République, sauf instruction contraire de ce dernier. Les informations personnelles (noms et prénoms) figurant sur ce PV, à l'exception de celles concernant le contrevenant, peuvent être cancellées sur autorisation du procureur lorsque ces mentions sont susceptibles de mettre en danger la vie ou l'intégrité physique de ces personnes ou celles de leurs proches.

La gestion des animaux vivants saisis

L'article L. 172-12 du code de l'environnement permet de « procéder à la saisie de l'objet ou du produit direct ou indirect de l'infraction, y compris les <u>animaux</u>, les végétaux et les minéraux, leurs parties ou leurs produits, ainsi que des armes et munitions, objets, instruments et engins ayant servi à commettre l'infraction ou y étant destinés ».

L'article L. 172-13 prévoit la destination de ces animaux le temps de la procédure :

- « I.- Lorsqu'ils les ont saisis, les fonctionnaires et agents mentionnés à l'article L. 172-4 peuvent procéder ou faire procéder à la destruction des végétaux et des animaux morts ou non viables.
- II.- Sur autorisation du procureur de la République délivrée par tout moyen, les fonctionnaires et agents mentionnés à l'article L. 172-4 peuvent procéder ou faire procéder au <u>placement des animaux</u> et végétaux viables saisis dans un lieu de dépôt prévu à cet effet.

Lorsque leur conservation n'est plus nécessaire à la manifestation de la vérité, les fonctionnaires et agents mentionnés au même article L. 172-4 peuvent procéder ou faire procéder :



- 1° À la <u>remise des animaux non domestiques ou non apprivoisés</u> et des végétaux non cultivés, <u>saisis</u> <u>dans un état viable, dans le milieu naturel où ils ont été prélevés ou dans un milieu compatible avec leurs exigences biologiques ;</u>
- 2° À la destruction des animaux susceptibles d'occasionner des dégâts ;
- 3° Lorsque l'animal ne relève pas des 1° et 2° du présent II, à l'<u>application des dispositions prévues à l'article 99-1 du code de procédure pénale</u>;
- 4° Sur autorisation du procureur de la République, à la destruction des biens mentionnés au quatrième alinéa de l'article 41-5 du même code qui ne relèvent pas des 1°, 2° et 3° du présent II, dans les conditions prévues à l'avant-dernier alinéa de l'article 41-5 du code de procédure pénale. »

La remise dans le milieu naturel doit se faire dans le respect des prescriptions réglementaires concernant le relâcher d'animaux² ainsi que dans le respect des lignes directrices scientifiques en la matière³.

La destruction des animaux susceptibles d'occasionner des dégâts doit se faire conformément à la réglementation technique sur le bien-être animal (méthode de mise à mort). Il n'existe pas de liste des espèces concernées, même si le ministère de la Transition écologique considère que les espèces exotiques envahissantes⁴ sont des espèces susceptibles d'occasionner des dégâts. Cette catégorie peut également concerner des espèces chassables, par exemple les sangliers, qui sont considérées comme susceptibles d'occasionner des dégâts et qui peuvent faire l'objet d'opérations de destruction⁵.

Cette destruction peut être mise en œuvre par les inspecteurs de l'environnement s'ils sont compétents pour la méthode de mise à mort adaptée ou, sur réquisition, par un louvetier ou un vétérinaire par exemple.

La possibilité de placement dans un lieu de dépôt prévu à cet effet est confrontée à la difficulté de trouver de tels lieux. Cette difficulté est accrue par le fait que les structures accueillantes ne sont pas indemnisées en frais de justice, l'article L. 172-12 précisant que les frais de transport, d'entretien et de garde des objets saisis sont supportés par l'auteur de l'infraction. Un travail de recensement de structures acceptant d'accueillir les animaux vivants saisis a été réalisé notamment par l'OFB sous l'égide du ministère de la Transition écologique.

Une vigilance particulière est enfin nécessaire au moment du jugement pour que le tribunal n'omette pas de statuer sur le sort des animaux vivants saisis.

⁵ Articles L. 427-6 et suivants du code de l'environnement.



² Notamment l'<u>arrêté du 9 avril 2010</u> interdisant sur le territoire métropolitain l'introduction dans le milieu naturel de spécimens vivants de certaines espèces d'animaux vertébrés protégées en application des articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement.

³ Pour les espèces inscrites à la CITES.

⁴ http://especes-exotiques-envahissantes.fr/base-documentaire/liste-despeces/.



L'OCLAESP



MISSIONS, ORGANISATION ET ACTIVITÉS

Par

Capitaine Franck JOLLY

Chef du Groupe Animation et Prospective (GAP) - Division de la Stratégie et de l'Analyse (DSA) Office Central de Lutte contre les Atteintes à l'Environnement et la Santé Publique (OCLAESP)

Structure interministérielle créée par le décret n° 2004-612 du 24 juin 2004, l'Office est un service de police judiciaire à compétence nationale dont la mission est de lutter contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique.

MISSIONS

Dans le cadre des atteintes à l'environnement, l'OCLAESP lutte à titre principal contre le trafic de déchets et le trafic d'espèces protégées. Dans le cadre des atteintes à la santé publique, son action se concentre essentiellement sur les trafics de médicaments.

L'action de l'Office présente des particularités :

- ➤ la lutte contre des infractions transnationales nécessite le développement de coopérations étroites avec des services partenaires européens et dans le reste du monde.
- les domaines juridiques concernés par ces infractions sont nombreux : droit européen et droit public (violation des règles des marchés publics), droit pénal des affaires (corruption, détournement de fonds publics), droit pénal général (extorsion, violences, bande organisée), droit de l'environnement, droit de la santé, etc.
- les nombreux moyens d'action de l'Office nécessitent d'être articulés entre eux : renseignement, enquête administrative et judiciaire ou encore contribution à la réflexion nationale, européenne et internationale sur les moyens (financiers et législatifs) de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé.
- elle implique l'animation d'un réseau étendu de partenaires œuvrant dans les domaines de la protection de l'environnement et de la santé publique.

FONCTIONNEMENT ET ORGANISATION

L'Office est composé de deux divisions appuyées par quatre conseillers techniques spécialisés dans les domaines de l'environnement, de la santé publique et du sport, ainsi que d'une cellule dédiée aux projets européens. Il compte quatre-vingt-quinze gendarmes et quatre policiers.

La division « Stratégie et Analyse » détecte et analyse les phénomènes émergents dans les domaines de compétence de l'Office, diligente des enquêtes administratives afin d'identifier les auteurs et structures qui commettent des crimes environnementaux et pharmaceutiques et anime, en lien avec ses partenaires institutionnels, la réflexion sur les moyens de lutte contre ces atteintes. La division « Investigations » est en charge des enquêtes judiciaires portant sur les dossiers les plus sensibles.



ACTIVITÉS DE L'OCLAESP

2020 a été une année particulièrement riche et dense pour l'OCLAESP qui en plus de faire face aux contraintes dues à la crise sanitaire, a été très concerné par celle-ci (HYGIE, enquêtes COVID classiques et enquêtes particulières Cour de Justice de la République – CJR – et pôle santé publique de Paris – PSP), a assuré une montée en puissance de ses capacités avec la création de quatre détachements dont un ultra-marin (Marseille, Bordeaux, Metz et Cayenne), s'est engagé dans des dossiers de grande ampleur, a conduit deux actions majeures européennes et a développé de nombreux partenariats. Cet engagement a pu se réaliser grâce à la capacité d'adaptation des personnels issus de différents corps et à la volonté de placer l'Office à la hauteur des attentes des autorités de la gendarmerie nationale, à commencer par la DGGN (Direction générale de la gendarmerie nationale) qui a fait de la protection des populations et, en l'occurrence, de la lutte contre les atteintes à l'environnement une de ses priorités stratégiques.

I. À l'international

- 1) Europe
- Conduite des projets EMPACT et AMBITUS :
- EMPACT EnviCrime: cette priorité européenne conduite sur le cycle politique 2018-2021 a permis de fédérer de nombreux États membres de l'Union européenne pour mieux coordonner la lutte contre les atteintes à l'environnement, sur le continent mais aussi au-delà de ses frontières (actions de l'Europe vers l'Asie et l'Amérique du Sud). Les résultats sont amplifiés par le FSI (Fonds de sécurité intérieure) AMBITUS.
- AMBITUS: débuté cette année, après avoir été remporté par l'OCLAESP en 2019, ce FSI est fortement doté (1,5 M € dont presque 700 000 € pour la gendarmerie). 45 % du budget a d'ores et déjà été engagé et les résultats sont prometteurs (dotation en équipements, soutien aux opérations, échanges de renseignements, coopérations, campagnes de sensibilisation, formation par enseignement à distance EAD –, état de la menace).
- ➤ Candidature **projet UNITE**: l'OCLAESP s'est porté candidat pour l'obtention d'un nouveau FSI (comme coordinateur) sur la criminalité environnementale, doté de 2,3 M €, dont 800 000 € prévus pour la gendarmerie. En plus des 8 co-bénéficiaires (pays dont l'Italie et l'Espagne et une ONG, la WWF), 13 autres partenaires potentiels ont manifesté leur vif intérêt pour rejoindre ce projet, dont EUROPOL et le CEPOL (Collège européen de police).
- ➤ SHIELD: cette opération, débutée en 2017 et dirigée par l'OCLAESP en coopération avec les douanes finlandaises et EUROPOL (AP COPY), vise à lutter contre le trafic de médicaments. Les excellents résultats obtenus dans 16 États membres (600 arrestations, 123 millions de médicaments saisis, 500 M € appréhendés...) ont conduit à la création d'un réseau européen « law enforcement » spécifique. En février 2020, il a été décidé la fusion avec une autre opération dirigée par l'Italie (VIRIBUS qui traite du trafic de produits dopants). Désormais, 27 pays (19 de l'Union européenne et 8 extérieurs), l'OLAF (Office européen de lutte anti-fraude), EUROJUST, la DEA (Drug Enforcement Administration) et des acteurs privés (laboratoires, prestataires logistiques et de paiement) participent activement à cette action majeure.
- ➤ Présence dans différentes instances européennes : Il s'agit notamment du WGEO/UE, du CMED, de divers comités financés par l'UE ou du réseau EnviCrimeNet, présidé actuellement par l'Espagne. Le but, en plus de représenter et défendre les intérêts et positions françaises, est de faire évoluer les législations et les postures pour que ces criminalités soient portées à bon niveau (donc celui de la convention de Palerme).



2) Hors de l'Europe

L'OCLAESP prolonge son engagement européen par une forte présence dans les instances supranationales :

- Comité **PANGEA/INTERPOL** qui réunit les services répressifs luttant contre le trafic de médicaments par internet, très tourné vers les pays d'origine en Asie du Sud-Est ;
- ONUDC : santé et environnemental ;
- **GLR/G7** : la France a œuvré en 2019 sous sa présidence pour susciter un élan commun de lutte contre la criminalité environnementale ;
- OCDE/GAFI : les dimensions économiques et financières de ces contentieux sont un point d'intérêt majeur.

II. La crise sanitaire

L'OCLAESP a été immédiatement concerné par les aspects criminels de cette crise, avant même le confinement du mois de mars 2020. Dès les derniers jours de 2019, l'Office a suscité les premiers échanges avec des partenaires internationaux. Dans le cadre de l'opération **HYGIE**, il a été chargé de l'animation et de la coordination des affaires judiciaires et des phénomènes de délinquance en lien avec la COVID-19. L'Office a ainsi fourni un point quotidien à la DGGN, s'est engagé dans 199 dossiers (de l'appui jusqu'à la direction d'enquête, 1 M € d'avoirs criminels) et a participé activement à la traque cyber sous l'égide du SRC, détectant 261 sites malveillants et traitant 150 signalements PHAROS. À l'international, l'OCLAESP s'est montré moteur avec notamment l'intégration de la crise COVID dans l'opération SHIELD, la production de 30 fils SIENA sur la centaine traitant de ce sujet et des échanges avec des partenaires comme la DEA ou la FDA (Food and Drug Administration).

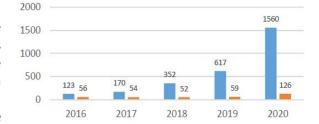
III. Les appuis territoriaux

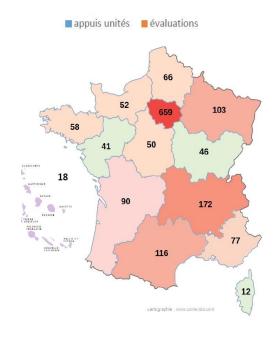
L'Office assure une hotline permettant de répondre aux sollicitations directes des unités territoriales PN et GN. La réponse apportée se veut graduée et adaptée en fonction de la sensibilité et la complexité des dossiers :

- appui réglementaire, juridique et documentaire (qualification des infractions, analyse des faits, modèles de procès-verbaux...);
- assistance opérationnelle à distance ou sur le terrain, si possible avec le relais des EAESP (enquêteurs atteintes à l'environnement et à la santé publique) locaux;
- · cosaisine DSA;
- évaluation de dossiers et engagement DI.

> Caractéristiques des appuis :

- répartition: GN 65 %, PN 10 %, partenaires 25 %;
- 58 % santé publique, 38 % environnement, 4 % autres :
- ¼ des 883 appuis santé publique consacrés COVID;
- 1 appui/5 consacré aux problématiques déchets.







> Caractéristiques des évaluations :

• 53 % en santé publique – 47 % en environnement

 Origine dossiers: 56 % GN, 2 % PN, 13 % PHAROS, 8 % international, 21 % magistrats et partenaires

Destination :

o engagement DI: 13 %

o unités territoriales avec appui DSA: 70 %

o classés sans infraction: 13 %

o en cours: 4 %

Un appui original: l'opération « Territoires Propres »:

La question sensible des déchets, illustrée en août 2019 par le décès accidentel du maire de Signes, suscite une attente forte dans les territoires. Des dépôts sauvages d'ordures jusqu'aux trafics organisés, ce sujet est aussi préoccupant pour la société que pour les élus et réclame une mobilisation urgente de tous les acteurs. Le 19 décembre 2019, le DGGN a d'ailleurs pointé l'urgence écologique comme enjeu stratégique majeur.

La Région de gendarmerie Auvergne-Rhône-Alpes, en coordination étroite avec l'OCLAESP, a pris l'initiative de l'opération « Territoires Propres » qui, du 21 au 25 septembre 2020, a permis de mobiliser tous les services partenaires et les élus et d'engager les 12 départements de la zone sur des faits de gestion et de transport illicites des déchets.

IV. Le renseignement

En 2020, l'activité du GAR (Groupe Appui Renseignement) s'est articulée autour de deux grands pôles :

- Les sources humaines
- La valorisation du renseignement :
 - la recherche du renseignement dans le cadre de la pandémie COVID-19 (cellule HYGIE);
 - la recherche du renseignement en matière de dopage (dopage d'élite et de masse);
 - l'organisation de la gestion des informateurs et techniques de renseignement au niveau des détachements de l'OCLAESP créés à compter de septembre 2020 ;
 - le criblage d'objectifs dans le cadre des opérations nationales ou européennes en matière environnementale (trafiquants d'espèces protégées, les reptiles en lien avec les priorités de l'EMPACT Envicrime);
 - le criblage d'objectifs dans le cadre d'opérations « Territoires Propres » ;
 - la recherche de cibles en rapport avec la problématique déchets issus du BTP en Île-de-France et en PACA.

V. La coopération internationale opérationnelle

Le nombre de messages SIENA traités par le GRI (Groupe Relation Internationale) de l'OCLAESP a été multiplié par 5 en 5 ans passant de 338 en 2016 à 1 707 en 2020 avec un pic à 2 087.

En 2020, le GRI a traité 276 dossiers en lien avec l'international, à caractère opérationnel ou non, sans compter les concours apportés dans le cadre de dossiers ouverts au cours des années précédentes et continuant à générer de nombreux échanges. 41 de ces dossiers impliquent des contacts avec le réseau de la Direction de la coopération internationale – DCI – (10) ou le réseau INTERPOL (31), en particulier pour les pays ne disposant pas d'accord de coopération opérationnelle avec EUROPOL. Pour ce qui concerne INTERPOL, cela représente une hausse de 24 % par rapport à l'année précédente.

Le GRI s'est engagé opérationnellement auprès de la division « Investigations » au titre des dossiers identifiés en matière de coopération internationale. Cette participation active aux opérations judiciaires a vocation à améliorer ou maintenir les compétences judiciaires des personnels du groupe,



tout en poursuivant la mission de gestion de la coopération policière à l'échelle internationale lors de la phase opérationnelle de ces dossiers.

En sa qualité de point de contact national, le GRI coordonne, pour la France, les opérations suivantes :

- OPSON IX : Opération européenne de lutte contre la contrefaçon de produits agroalimentaires 2019/2020
- THUNDER 2020 : Opération EUROPOL / INTERPOL contre les trafics d'espèces protégées
- 30 DAYS AT SEA : Opération EUROPOL/INTERPOL de lutte contre les pollutions maritimes
- SILVER AXE : Opération EUROPOL de lutte contre les trafics de pesticides
- LAKE : Opération EUROPOL judiciaire et administrative de lutte contre les trafics de civelles
- ARCADIA : Opération INTERPOL de lutte contre le trafic de bois
- PANGEA XIII : Opération INTERPOL de lutte contre le trafic de produits médicaux contrefaits et illicites
- **RETROVIRUS** : Opération EUROPOL de lutte contre le trafic de déchets médicaux liés à la COVID-19
- OVI: Opération INTERPOL de lutte contre le trafic de vaccins en lien avec la COVID-19.

Le GRI est également le point de contact désigné de l'EUIPO (Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle) en matière de contrefaçon de médicaments et de produits médicamenteux. Il représente également la France au sein de l'Enforcement Work Group CITES, structure visant à coordonner l'action des États membres en matière de lutte contre le trafic d'espèces protégées.

Le GRI est enfin destinataire des commandes en provenance du **SGAE** (Secrétariat général des affaires européennes), du **MEAE** (ministère de l'Europe et des Affaires étrangères), de la Commission, et de la DGGN en lien avec la coopération internationale ou avec les thématiques de l'Office.

VI. La formation

En 2019, l'OCLAESP a mis en œuvre une formation interne gendarmerie **EAESP** (Enquêteur Atteintes à l'Environnement et à la Santé Publique) ouverte aux volontaires des régions et gendarmeries spécialisées, composée de dix modules EAD dans les matières environnementales et de santé publique (session ouverte de mai à octobre) suivie d'un stage en présentiel de deux semaines (60 stagiaires par an). **280 candidats** se sont déclarés sur le territorial national. Ces modules ont retenu l'attention de l'ensemble des partenaires et notamment de l'École nationale de la magistrature, de la police nationale et des douaniers. À compter de l'année 2021, une vingtaine de fonctionnaires de la police nationale et des douaniers de la DED-DRNED vont être formés après avoir suivi une session d'EAD supplémentaire créée spécialement. Trois stages en présentiel de 40 stagiaires sont programmés sur l'année 2021 et se dérouleront à l'EOGN de MELUN (77).

En 2021, de nouveaux modules EAD sont en cours d'élaboration avec le CPMGN (Centre de production multimédia de la gendarmerie nationale) et comprendront des fiches réflexes mises à disposition des enquêteurs et intégrées sous LRPGN (Logiciel de rédaction des procédures de la gendarmerie nationale). Un outil EAD sera mis à la disposition des militaires du réseau EAESP. Enfin, une carte numérique interactive comprenant par département les coordonnées de l'ensemble de nos partenaires (OFB, DREAL, magistrats référents, EAESP...) est accessible depuis ce début d'année sur l'intranet gendarmerie. À terme, les perspectives amèneront à concevoir un outil à disposition de l'ensemble des personnels de la gendarmerie nationale et à tous les fonctionnaires de police.

Parallèlement, avec le CPMGN, la création d'un EAD à destination de partenaires européens dans le cadre du FSI AMBITUS a été élaboré pour une diffusion à la fin du 1^{er} semestre 2021.



VII. Le suivi des champs d'action

Fin 2020, le FSI AMBITUS d'un montant de 1,5 million € a permis la mise en place d'un portail de veille automatique permettant de recueillir de nombreuses informations sur les problématiques environnementales observées sur la plaque européenne et de suivre l'évolution des normes en la matière. Ces informations générales donnent lieu à la transmission bimensuelle d'une newsletter à plus de 500 correspondants français (hiérarchie, commandements territoriaux, réseaux partenariaux) et internationaux. Les conseillers techniques (ministères de la Transition écologique, de la Santé et des Sports) participent activement à ce suivi des tendances et à la production de propositions de nouvelles normes réglementaires et/ou législatives.

En 2021, l'ambition est de mettre le suivi des normes et des tendances à la disposition de l'ensemble du réseau EAESP, aux régions de gendarmerie ainsi qu'à la police nationale.

VIII. Le partenariat

La recherche de partenaires solides est une préoccupation constante de l'Office, tout comme l'entretien des liens avec « les historiques ». Deux conventions ont été signées en 2020 (CCI France et ONF), une 3ème le sera en 2021 (Conservatoire du littoral). Un protocole, qui a trouvé tout son sens lors de la crise sanitaire, a été signé en janvier 2020 avec le G5 Santé, regroupement des principaux laboratoires pharmaceutiques français (bioMérieux, Guerbet, Ipsen, LFB, Pierre Fabre, Sanofi, Servier et les Laboratoires Théa).

Grâce à ce partenariat, et en particulier durant la crise sanitaire, les actions de détection de ventes illicites se sont principalement appuyées sur le monitoring des sites de vente sur internet ou sur les réseaux sociaux réalisés ou mandatés par les entreprises du G5 Santé. À ce titre, les différents échanges entre les enquêteurs et les industries ont permis d'optimiser les recherches et de cibler de nombreux sites illégaux. Les éléments les plus pertinents et exploitables ont été transmis aux services répressifs, notamment en vue de diligenter des enquêtes à l'échelle nationale, dirigées ou coordonnées par l'OCLAESP, ou à l'échelle internationale, au travers de l'opération EUROPOL SHIELD et Outre-Atlantique.

Outre le dossier des anti-cancéreux, les échanges avec le secteur privé se sont révélés déterminants dans l'identification d'un réseau criminel arménien implanté en République tchèque. Une série de monitoring des groupes Sanofi et Servier, valorisée par des tests d'achat, a également permis de mettre en lumière l'activité criminelle d'une nébuleuse de sites internet implantés en Europe ou en Asie Mineure (Turquie).

IX. Les enquêtes

Dès 2016, l'action de sensibilisation de l'OCLAESP et sa participation à de nombreux groupes de réflexion avaient permis une action parlementaire pour un renforcement des pouvoirs d'enquête et l'accès aux techniques spéciales d'enquête en matière de criminalité environnementale au travers de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (loi n° 2016-1087 du 8 août 2016). Dans le cadre d'affaires récentes, les JIRS saisies ont pu viser des infractions commises en bande organisée, démontrant ainsi qu'il ne s'agit plus de faire face à une petite délinquance mais bel et bien à des entités structurées et hiérarchisées.

Le portefeuille de l'OCLAESP mené par sa division « Investigations » est conséquent. L'année 2020 a été compliquée pour la bonne conduite des enquêtes avec une réelle difficulté à planifier les opérations et actions. La crise de la COVID 19 a ralenti le rythme des opérations de police judiciaire tout en générant une activité différente matérialisée par un appui conséquent aux unités territoriales,



la prise en compte d'enquêtes judiciaires nées de la crise de la COVID 19 (escroqueries...), les cyber-patrouilles réalisées par les NTECH, sans oublier les dossiers résultant de plaintes des familles de résidents d'EPHAD en dehors de celles confiées à la cellule dédiée. La crise sanitaire a également apporté son lot d'enquêtes judiciaires portant sur divers trafics (tests, masques, matériels). La saisine de l'Office par la CJR suite aux plaintes déposées à l'encontre de ministres et par le PSP pour les enquêtes portant sur les éventuelles responsabilités de décideurs administratifs a imposé une réorganisation de la division.

Le bilan :

Données/Années	Nombre total de procédures initiées	Procédures en cours	Procédures clôturées	Procédures clôturées et initiées au cours de l'année	Interceptions téléphoniques
2018	30	54	52	25	15
2019	48	100	39	31	45
2020	109	102	91	32	51
Évolution	+ 56 %	+ 2 %	+ 58 %	+ 3 %	+ 12 %

La criminalité organisée est de plus en plus présente dans le champ des trafics de substances vénéneuses et de médicaments. L'OCLAESP est désormais confronté à des réseaux dont l'organisation et le fonctionnement sont proches de ceux que l'on rencontre dans d'autres domaines (délinquance itinérante, grand banditisme).

Pour l'année 2020, l'OCLAESP s'est impliqué dans **109 enquêtes** dont la majorité est réalisée en cosaisine avec les unités locales de la gendarmerie et de la police nationales, ou des services d'autres ministères (**BNEVP** – Brigade nationale d'enquêtes vétérinaires et phytosanitaires, **OFB** – Office français de la biodivesité, **SNE** – Service national des enquêtes, **SEJF** – Service d'enquêtes judiciaires des finances). Sur cet ensemble, **67** % (+ **14** points : **53** % en **2019**) concernent des infractions relatives à la santé publique et **33** % (- **13** points : **46** % en **2019**) portent sur des atteintes à l'environnement, conséquence de l'engagement dû à la crise sanitaire.

En 2020, les enquêteurs de la division « Investigations » ont été engagés **sur une vingtaine d'opérations majeures** de police judiciaire menées en lien avec d'autres services répressifs judiciaires ou administratifs, notamment EUROPOL (bureau mobile) et INTERPOL. Ces actions opérationnelles concrétisées à la suite d'investigations menées sur la durée (10 mois en moyenne) ont permis de mettre à jour des réseaux dont les structures organisationnelles s'appuient sur des modes opératoires propres aux groupes criminels organisés avec, en corollaire, des connexions transnationales et des réseaux de blanchiment des flux financiers (trafic de médicaments, stéroïdes, phytosanitaires et d'espèces protégées).

LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ ENVIRONNEMENTALE

Le rayon d'action de la division « Investigations » s'est concentré en 2020 sur les trafics de déchets et d'espèces protégées, principalement le trafic de civelles et de félins. Les infractions les plus représentées et les plus graves commises en France sont les suivantes :



• Les enfouissements de déchets et trafics transfrontaliers :

L'action spécifique de groupes criminels organisés en France se confirme au regard des nouvelles saisines enregistrées en 2020. Le contexte juridique est spécifique car la réglementation à appliquer est complexe, d'autant plus si des transferts frontaliers sont mis en œuvre par les trafiquants, bien conscients de la forte demande des entreprises pour éliminer leurs déchets à des coûts de plus en plus compétitifs pouvant conduire à la dissimulation de matières dangereuses.

• Le trafic des espèces protégées :

En matière de trafic d'espèces faisant l'objet de mesures de protection (classement CITES – Convention sur le commerce international des espèces de faune et flore sauvages menacées d'extinction, signée le 3 mars 1973 et entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1975, dite Convention de Washington), l'implication de groupes criminels organisés a été confirmée tant par les enquêtes ouvertes en France, qui concernent essentiellement le trafic de civelles, qu'à travers les informations et analyses transmises par les canaux de coopération internationale. Outre-mer, des faits de prélèvements illégaux d'espèces endémiques (concombres de mer en Nouvelle-Calédonie, vessie natatoire de certaines espèces guyanaises) sont en constante progression.

Le trafic de reptiles constitue toujours une menace identifiée et demeure une source de revenus illégaux pour des structures qui fréquentent des foires dédiées, notamment en Allemagne, aux Pays-Bas, en Suède et en Belgique. Plus sporadiquement, des équipes locales de braconniers alimentent le marché illicite de vente aux particuliers ou aux professionnels d'espèces prisées pour leur qualité gustative (palombes, grives) ou la beauté de leur chant.

Le phénomène des selfies avec des bébés félins semble prendre une ampleur croissante et mérite d'être mentionné. Provenant souvent de cirques peu scrupuleux impactés par le désintérêt du public pour les spectacles d'animaux sauvages, ces bébés animaux représentent également une menace pour la sécurité. Ils sont souvent abandonnés par leur propriétaire dès lors que leur taille les rend incontrôlables.

Les faits de pêche illégale en rivière ou sur le proche littoral ont également été signalés. Le lien avec la biodiversité est ici plus ténu, dans la mesure où les poissons pêchés ne sont pas protégés par la convention CITES. Néanmoins, il est possible de considérer qu'au-delà de la fraude, ces faits posent un problème de santé des populations. En effet, certains poissons, notamment les silures, sont impropres à la consommation car chargés en métaux lourds. Ils sont braconnés en vallée du Rhône pour être ensuite vendus comme poissons comestibles.

LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ PHARMACEUTIQUE ET ALIMENTAIRE

En 2020, les infractions les plus graves commises en France relatives aux déviances médicales, à la sécurité sanitaire et agro-alimentaire portant atteinte à la santé des populations et au dopage, sont les suivantes :

• Les trafics de médicaments :

Il s'agit des détournements d'usage de médicaments. Ces médicaments, souvent financés par notre système de protection sociale, sortent de la chaîne légale de distribution par le biais de malversations de professionnels de santé (médecins, pharmaciens, grossistes...) ou de vols d'ordonnances ou tampons dans les centres hospitaliers et centres médicaux de santé.



Parmi les médicaments détournés de leur usage, le *Fentanyl* constitue une menace sérieuse. Opiacé particulièrement puissant destiné à soulager la douleur dans le traitement de pathologies graves, il est utilisé à des fins stupéfiantes. Sa puissance est telle que le nombre d'overdoses explose en Amérique du Nord où il est particulièrement prisé. Consommé également en Europe, sans atteindre à ce jour un nombre de décès comparable à celui constaté au Canada ou aux USA, ce médicament est parfois joint à des drogues classiques, multipliant ainsi les effets mais surtout les risques de surdose. Certains dérivés tels le *Carfentanyl*, destiné à un usage vétérinaire, sont tellement puissants qu'un simple contact avec la peau peut entraîner la mort. Disponibles dans la rue, dans les pharmacies (notamment sous forme de patchs dermiques) ou en ligne, le *Fentanyl* et ses dérivés font donc l'objet d'une attention toute particulière.

Depuis 2019, les tendances observées attestent surtout d'une recrudescence d'obtention illégale de médicaments à forte valeur ajoutée (notamment anti-cancéreux ou anti-hépatite C) à l'aide de fausses ordonnances. Ces médicaments sont collectés illégalement auprès de pharmacies d'officine et susceptibles d'être revendus à l'étranger par des réseaux criminels organisés. Au-delà des risques pour la santé des populations liés à la distribution non contrôlée de spécialités pharmaceutiques destinées à des pathologies lourdes, ces faits génèrent un préjudice très élevé pour l'Assurance maladie et peuvent impacter la disponibilité des traitements (risque de pénurie).

• Les stéroïdes :

Ce phénomène concerne quasiment tout ce qui est vendu sur Internet touchant une population soucieuse de son apparence (salles de sport, musculation...). 5 laboratoires clandestins ont été démantelés en 2020 sur le territoire national.

 Les non-respects des conditions de mises sur le marché de médicaments ou de dispositifs médicaux :

Il s'agit là d'affaires longues, souvent très médiatiques, et d'un contentieux complexe en plein développement (affaires NEMBUTAL, JOSEFA).

• Les tromperies aggravées dans les domaines de l'agro-alimentaire :

Il s'agit d'importer des produits phytosanitaires interdits en France mais qui ont la particularité de favoriser un fort taux de rentabilité, notamment dans le secteur primaire où le marché du BIO est en pleine expansion, favorisant la recherche maximale de profits au détriment des règles sanitaires.

• Le dopage dans le monde du sport :

L'année 2020 a été marquée par le traitement de plusieurs dossiers dans cette thématique et plus particulièrement lors de l'épreuve mythique du Tour de France. Deux dossiers ont été initiés en 2020.



LA PLACE DES ALTERNATIVES AUX POURSUITES DANS LA RÉPONSE PÉNALE AUX ATTEINTES À L'ENVIRONNEMENT

ÉTAT DES LIEUX JURIDIQUE ET QUANTITATIF

Par

Louis de REDON

Maître de conférences en droit de l'environnement et avocat Responsable du Pôle de Recherche et d'Enseignement en Droit d'AgroParisTech (PREDA) Chercheur à l'Institut de Recherche Juridique de la Sorbonne (IRJS)

PROPOS INTRODUCTIF

L'article 6 du code de procédure pénale dispose que « l'action publique pour l'application de la peine s'éteint par la mort du prévenu, la prescription, l'amnistie, l'abrogation de la loi pénale et la chose jugée. (...) Elle peut, en outre, s'éteindre par transaction lorsque la loi en dispose expressément ou par l'exécution d'une composition pénale (...) ». Ces mesures dites de « troisième voie » sont « fondées sur le principe de l'opportunité des poursuites qui caractérise l'activité du procureur de la République »¹ et elles « visent à apporter une réponse systématique à toute infraction pénale alors même que l'engagement des poursuites n'apparaît pas opportun, notamment en raison de l'engorgement des juridictions répressives »².

Depuis les lois du 23 juin 1999³ et du 9 mars 2004⁴, les procédures alternatives aux poursuites pénales ont fait l'objet d'une large promotion. Elles constituent cependant une pratique ancienne. Certaines s'inspirent des procédés issus du droit civil ; c'est par exemple le cas de la médiation pénale née d'expériences parquetières et directement inspirée de la conciliation civile⁵. D'autres ont pour origine des modèles utilisés par les législations étrangères ; c'est par exemple le cas de l'amende forfaitaire inspirée de l'amende administrative de droit allemand⁶. La transaction pénale, qui retiendra plus particulièrement notre attention, était déjà en vigueur en ce qui concerne la répression des atteintes aux eaux et aux forêts depuis l'ordonnance de St Germain en Laye de 1669, dite ordonnance de Colbert. Ainsi, en regroupant la plupart d'entre elles aux articles 41-1 et 41-2 du code de procédure pénale, le législateur a voulu organiser une certaine cohérence dans les dispositifs alternatifs au procès pénal⁻.

Dans le domaine de la répression des atteintes à l'environnement, et dès 2005, le rapport interministériel dit *Simoni,* ambitieux et prospectif relatif au « renforcement et structuration des polices de l'environnement »⁸, livrait ainsi « un bilan sans concession »⁹ de l'action judiciaire en matière de traitement des infractions environnementales. La nature des peines dans le domaine environnemental y était identifiée comme « d'une très grande stabilité à un niveau extrêmement

³ Loi n° 99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale, NOR : <u>JUSX9800051L</u>.

⁹ P. BILLET, « Polices de l'environnement : renforcement et restructurations en vue », *Environnement* n° 12, déc. 2005, p. 98.



_

¹ B. DENIS, « Le Conseil d'État annule la procédure de transaction pénale en matière de police de l'eau », *Environnement* n° 8, août 2006, comm. 88.

² Ibid.

⁴ Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, NOR : JUSX0300028L.

⁵ G. APAP, « <u>Favoriser la conciliation pénale</u> », *RSC* 1990, p. 633.

⁶ J.-H. ROBERT, <u>TRIBUNAL DE POLICE - Amende et indemnité forfaitaires</u>, JCI. Procédure pénale, art. 524 à 530-4, Fasc. 20.

⁷ F. Le Gunehec, « Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, dispositions de procédure pénale immédiatement applicables : pragmatisme, cohérence, sévérité et simplifications », *JCP G* n° 14, 31 mars 2004, p. 177.

⁸ M.-L. SIMONI et al., <u>Renforcement et structuration des polices de l'environnement</u>, Rapp. interministériel, févr. 2005.

faible. »¹⁰ Ainsi, le rapport pointait l'urgence à réformer le droit pénal de l'environnement par le développement des mesures alternatives au procès ; tout en excluant l'extension de la transaction pénale, compte tenu, notamment, de sa « mise[s] en œuvre de façon opaque à l'égard des procureurs de la République qui, sollicités au cas par cas pour donner un avis préalable à son utilisation, restent dans l'ignorance des suites réellement données par l'administration, alors même que la transaction éteint l'action publique ». En effet, le groupe d'experts établissait que la transaction pénale n'offrait nullement « les garanties d'un examen contradictoire par l'institution judiciaire » et ne permettait pas « de caractériser la récidive »¹¹. Mais, sur la base de ce travail d'expertise solide, offrant une analyse chiffrée rare de la délinquance environnementale, le législateur décida... d'étendre la transaction pénale (quand même)^{12, 13}.

L'objet de cette étude sera donc, et tout d'abord, d'identifier les alternatives aux poursuites en matière de répression de la délinquance environnementale (I), des atteintes à l'environnement transmises au ministère public (I. A.) à la sanction des auteurs des faits (I. B.), avant de réaliser un focus sur le cas particulier de la transaction pénale (II), de l'identification de son périmètre d'application (II. A.) à sa portée *in concreto* en matière d'efficacité pénale (II. B.); procédure transactionnelle qui a été identifiée par le législateur en 2015 comme l'outil privilégié dans la lutte contre la délinquance environnementale.

I – Du traitement judiciaire des infractions environnementales

Le droit pénal de l'environnement progresse au fil du temps ; au gré d'évolutions législatives et réglementaires, d'avancées jurisprudentielles, mais aussi à travers le développement de nouveaux outils dont l'administration se dote comme la construction de bases de données disposant des chiffres de la délinquance incluant (aussi et désormais) ceux de la délinquance environnementale : infractions verbalisées, procédures ouvertes (et closes) et sanctions prononcées. Jusque très récemment, le manque de statistiques relatives à la délinquance environnementale rendait impossible une appréhension globale du sujet et une réponse dimensionnée aux besoins de terrain (police et justice), mais, depuis 2013, le portail internet du ministère de la Justice dispose de statistiques relatives à la délinquance environnementale (chiffres bruts et consolidés) : il offre désormais la possibilité de se plonger dans un océan de données relatives à l'activité judiciaire des différentes polices et des tribunaux dans le domaine de la répression des atteintes à l'environnement^{14, 15}.

Malheureusement, seules les infractions de nature délictuelle sont pour l'instant renseignées de manière ordonnée. Ainsi, les chiffres publiés de la délinquance environnementale sont concentrés sur les seuls délits ; les contraventions, essentiellement de 5ème classe, représentant moins de 5 % du total des données disponibles. Si l'absence de renseignement automatique de la base de données et l'absence de suivi procédural intégral des contraventions est compréhensible¹⁶, cela n'est pas sans impacter de manière significative l'analyse que l'on peut faire de la délinquance environnementale alors que la dimension contraventionnelle est structurante du droit pénal de l'environnement.

¹⁶ La base de données du ministère de la Justice dispose environ d'un total de 4 millions d'infractions saisies en moyenne annuelle à comparer, par exemple, aux plus de 27 millions de contraventions seulement en ce qui concerne la délinquance routière.



_

¹⁰ D. GUIHAL, *in* L. RADISSON, « <u>Infractions environnementales : la transaction pénale, une bonne solution ? </u>», *Actu-environnement.com*, 15 févr. 2013.

¹¹ Rapport Simoni, op. cit., p. 60.

¹² Ordonnance n° <u>2012-34</u> du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement.

¹³ Décret n° <u>2014-368</u> du 24 mars 2014 relatif à la transaction pénale prévue à l'article L. 173-12 du code de l'environnement.

¹⁴ Portail statistique du ministère de la Justice.

¹⁵ <u>Tableaux détaillés</u>.

L'analyse proposée ci-dessous des chiffres de la délinquance environnementale est donc biaisée, sinon tronquée, compte tenu du fait qu'elle n'intègre que la dimension délictuelle du sujet. Malgré cela, la révolution numérique de la publication d'une partie significative des chiffres relatifs à la délinquance environnementale permet d'établir un état des lieux objectif en matière d'effectivité du droit pénal de l'environnement, mais aussi de mieux apprécier, au moins quantitativement, les évolutions dans le temps de la réponse pénale apportée par les juridictions judiciaires aux atteintes à l'environnement ; une pratique judiciaire extrêmement récente¹⁷.

A. Des atteintes à l'environnement transmises au ministère public

1) Du profil des mis en cause et de la nature des atteintes

Les personnes morales représentent 21 % des personnes verbalisées pour une atteinte à l'environnement ; soit plus d'un mis en cause sur cinq. Ce chiffre est très élevé si l'on considère qu'il est trois fois supérieur à celui relatif à la délinquance de droit commun qui est de 6 %. Ainsi, concernant les personnes morales, la proportion du nombre d'affaires à caractère environnemental représente plus de 5 % du volume total des affaires transmises aux parquets.

En ce qui concerne le profil des personnes physiques verbalisées, contrairement à la moyenne d'âge constatée de 32 ans pour l'ensemble des délits, les pollueurs sont significativement plus expérimentés puisque qu'ils ont en moyenne 45 ans. On observe, notamment, peu de jeunes délinquants puisque moins de 1 % des infractions environnementales sont commises par des mineurs (contre 8 % pour le droit commun), alors que le nombre de personnes verbalisées ayant plus de 60 ans est significativement élevé puisqu'elles représentent plus de 15 % des individus mis en cause pour des atteintes à l'environnement (contre moins de 4 % pour le droit commun).

Enfin, comme il n'existe pas de suivi des délinquants environnementaux, la base de données n'est pas renseignée sur la récidive en matière d'atteinte à l'environnement. Il est donc impossible de savoir si les mesures alternatives aux poursuites, comme les condamnations, ont un quelconque effet sur l'appréhension des enjeux de protection de la nature sur les délinquants environnementaux.

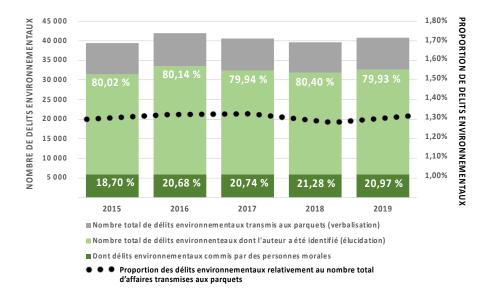
2) Du nombre d'infractions verbalisées et de l'abandon des poursuites

Après une baisse observée de 2013 à 2015, le nombre de délits environnementaux verbalisés semble se stabiliser autour d'une moyenne annuelle de 40 000 infractions représentant, de manière tout aussi stable, environ 1,3 % des affaires transmises aux parquets. Un peu plus de la moitié, soit environ 22 000 infractions par an, concerne les atteintes aux milieux physiques et aux espaces naturels.

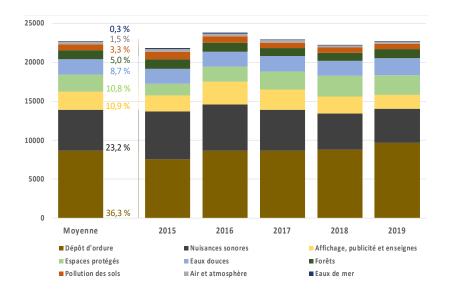
Le taux d'élucidation est très important puisqu'il s'établit à plus de 80 % en moyenne sur cette même période ; notamment en comparaison du taux moyen d'élucidation de l'ensemble des délits renseignés dans la base de données du ministère : un taux qui se situe à 62 % (soit un taux d'identification des délinquants environnementaux inférieur de 28 points à celui de la délinquance environnementale). Le taux d'élucidation des affaires environnementales s'établit donc, de manière très positive, à un niveau extrêmement haut. Cependant, le taux de classement « sans suite » des dossiers environnementaux qui arrivent aux parquets s'établit aussi, de manière beaucoup moins positive, à un niveau extrêmement élevé, à savoir près de 8 % sur la période 2014-2016 ; soit presque le double du taux moyen de classement sans suite pour l'ensemble des délits qui est de 4 %.

¹⁷ Concernant les aspects méthodologiques, les chiffres présentés ci-dessous sont donc partiels et il a été fait le choix de concentrer l'analyse sur les atteintes aux milieux physiques et aux espaces naturels, sur les cinq dernières années (2015-2019), mais aussi de s'appuyer sur une autre étude générale de la délinquance environnementale, plus détaillée, réalisée par l'auteur en 2019 et portant sur la période (2013-2016).





De même, le taux d'abandon des poursuites en cours de procédure est beaucoup plus élevé dans le domaine de l'environnement : 28 % sur cette même période contre 9 % en moyenne pour l'ensemble des délits. Conséquemment, le taux de réponse pénale aux infractions environnementales s'établit de manière globale à seulement 47 % malgré le chiffre record d'affaires poursuivables ; chiffre tout à fait comparable à la moyenne des affaires délictuelles traitées par les juridictions pénales qui s'établit à 48 % (malgré un taux d'élucidation beaucoup plus faible).



B. Des atteintes à l'environnement faisant l'objet de sanctions

1) Des mesures alternatives au procès environnemental

Entre l'ensemble des atteintes à l'environnement « poursuivables » et « poursuivies », une fois les classements sans suite décidés et les abandons de poursuites actés, se glisse l'ensemble des infractions dont le traitement se réalise par des mesures alternatives au procès : rappel à la loi, régularisation de la situation, réparation du dommage, médiation, composition pénale¹⁸, et plus particulièrement dans le domaine de l'environnement : transaction pénale¹⁹. Plutôt que laisser des faits incriminés sans

¹⁹ C. env., art. L. 173-12.



1.9

¹⁸ C. pén., <u>art. 41-1</u>.

réponse pénale, le ministère public peut décider d'opter en faveur de mesures alternatives aux poursuites.

Ainsi, en matière environnementale, le taux de réponse aux délits sous la forme de mesures alternatives a fortement progressé ces dernières années : de 73 % en 2005, il est passé à 85 % dix ans plus tard, en 2015. Bien que le nombre de transactions pénales ne soit pas renseigné dans la base de données du ministère de la Justice, il est fort probable que cette forte progression (+ 12 points) a été favorisée par l'extension de la procédure transactionnelle à l'ensemble des délits du code de l'environnement²⁰. Il existe cependant d'autres alternatives aux procès que la transaction pénale utilisées dans le domaine de la répression des atteintes à l'environnement ; alternatives qu'il convient de ne pas occulter même si nous ne disposons pas de chiffres pour évaluer leur impact réel sur la réponse pénale apportée à la délinquance environnementale qui reste très majoritairement traitée via la transaction pénale, particulièrement encouragée par les nouvelles dispositions du code de l'environnement.

Tout d'abord, la composition pénale²¹. Elle permet au procureur de la République de proposer une sanction à l'auteur des faits pour éviter un procès. Il est à noter que la composition pénale ne peut pas être proposée si un juge d'instruction enquête sur les faits. Le procureur doit également informer la victime de cette proposition. La composition peut être utilisée si l'auteur des faits reconnaît sa culpabilité et, s'il accepte la sanction, l'accord doit être validé par le président du tribunal. La composition peut être proposée aux personnes physiques et morales. L'accord ou le refus de l'auteur de l'infraction est enregistré dans un procès-verbal. En cas de refus, de l'auteur ou du président du tribunal, le procureur peut engager des poursuites. Par ailleurs, la victime peut se voir proposer la réparation de son préjudice.

En matière environnementale, la médiation pénale est aussi possible²². Pour certains auteurs, elle a « donné des résultats insoupçonnés : à l'initiative et sous le contrôle de quelques procureurs, elle ouvre de nouvelles perspectives sur un traitement pénal des atteintes à l'environnement où auteurs et victimes d'infractions deviennent des acteurs responsables d'un processus plus apaisé »²³. Comme la composition, la médiation pénale est une mesure alternative aux poursuites nécessitant que les parties soient d'accord de participer à une négociation. Elle permet de réparer un dommage subi par une victime et/ou de résoudre un litige en responsabilisant l'auteur des faits. Elle consiste en un accord amiable entre les parties et évite la tenue d'un procès. Ainsi, le procureur de la République saisi d'une plainte peut faire procéder à une mission de médiation pénale si cette mesure peut permettre, notamment, (1) de réparer le dommage et (2) de mettre fin au trouble causé par l'infraction. Pour que la médiation ait lieu, il faut que les faits soient simples, clairement établis, peu graves et reconnus par leur auteur. Si la médiation réussit, un procès-verbal est rédigé par le procureur de la République, ou le médiateur, et il est signé par tous : il indique l'accord et les obligations des parties. Le médiateur vérifie que l'accord est exécuté et il adresse un rapport sur la fin de la médiation au procureur de la République. Une fois l'accord signé, le procureur clôt l'affaire.

Les condamnations pénales dans le domaine de l'environnement sont rares. Il en existe cependant qui peuvent être prises sans tenue d'un procès : il s'agit des ordonnances pénales. Le procureur de la République peut ainsi décider de recourir à la procédure simplifiée de l'ordonnance pénale pour certains délits « lorsqu'il résulte de l'enquête de police judiciaire que les faits reprochés au prévenu sont simples et établis, que les renseignements concernant la personnalité, les charges et les ressources de celui-ci sont suffisants pour permettre la détermination de la peine, qu'il n'apparaît pas nécessaire,

²³ É. Maurel, *Environnement et médiation pénale*, coll. La justice au quotidien, L'Harmattan, 118 p.

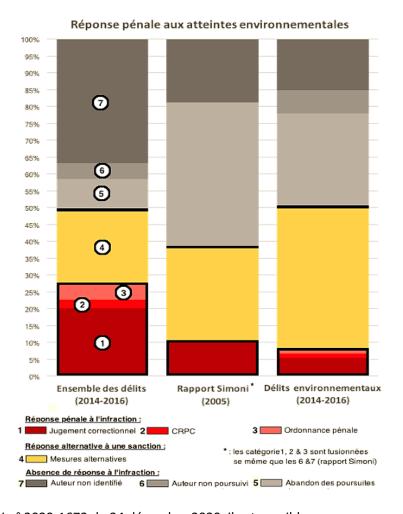


²⁰ Décret n° <u>2014-368</u>, op. cit.

²¹ C. pr. pén., <u>art. 41-2</u>.

²² C. pr. pén, <u>art. 41-1</u> 6°.

compte tenu de la faible gravité des faits, de prononcer une peine d'emprisonnement ou une peine d'amende d'un montant supérieur à celui fixé à l'article 495-1 et que le recours à cette procédure n'est pas de nature à porter atteinte aux droits de la victime »^{24, 25}. Dans le domaine de la répression des atteintes à l'environnement, des ordonnances pénales sont prises à l'encontre des auteurs de quelques 2,5 % des délits verbalisés ; soit environ un millier d'ordonnances par an.



Enfin depuis la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020, il est possible aux personnes morales de signer une convention judiciaire d'intérêt public en matière environnementale (CJIP)²⁶. La nouvelle loi a le double objectif (1) d'apporter une réponse pénale rapide et adaptée aux infractions environnementales les plus graves commises par les personnes morales, et (2) de mieux réparer les dommages causés du fait de l'infraction. Calquée sur le modèle de la CJIP de l'article 41-1-2 du code de procédure pénale applicable aux infractions en matière d'atteinte à la probité et en matière fiscale, la CJIP environnementale est une mesure alternative aux poursuites qui permet au procureur de la République de proposer à une personne morale mise en cause pour certains délits environnementaux de bénéficier d'une convention qui éteint l'action publique à son égard en échange de l'acquittement de certaines obligations. En échange de l'arrêt des poursuites, la CJIP peut imposer (1) le versement d'une amende dont le montant peut atteindre 30 % du chiffre d'affaires moyen calculé sur la base des trois derniers chiffres d'affaires connus à la date du manquement, (2) la régularisation de sa situation par l'adoption d'un programme de mise en conformité d'une durée maximale de trois ans sous le contrôle des services de l'État, et (3) la réparation du préjudice écologique dans un délai maximal de

²⁶ Loi n° <u>2020-1672</u> du 24 déc. 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée, art. 15.



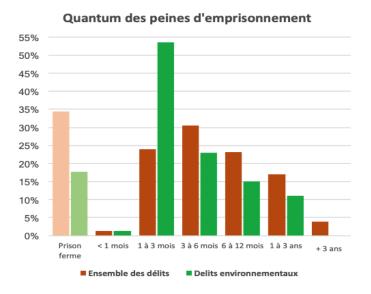
²⁴ C. pr. pén, art. <u>495</u>.

²⁵ *i.e.* 5 000 €.

trois ans toujours sous la supervision de l'autorité administrative. Lorsqu'il existe une victime identifiée, la CJIP doit aussi prévoir le montant et les modalités de réparation du dommage dans un délai d'un an. Il conviendra donc de surveiller de près l'utilisation de ce nouvel outil judiciaire de manière à évaluer son impact sur le comportement des entreprises en matière de protection de l'environnement alors que les atteintes causées par les personnes morales sont nombreuses et sont souvent les plus graves.

2) Des jugements en matière de répression des atteintes à l'environnement

Le nombre de jugements correctionnels rendus dans le domaine de l'environnement est faible et la tendance est baissière. En 2018, le nombre d'affaires audiencées devant les tribunaux correctionnels s'établit à seulement à 5 % des délits verbalisés ; en chute de presque moitié par rapport à 2005 puisque ce taux s'établissait alors aux alentours de 10 %. À cela il convient de rajouter environ 3 % de dossiers qui sont traités par CRPC. Finalement, c'est donc une moyenne annuelle de 3 200 condamnations qui sont prononcées par les tribunaux correctionnels dans le domaine de la répression de la délinquance environnementale (soit une condamnation contre les auteurs de 8 % des infractions initialement verbalisées). Parmi ces condamnations, plus de 7 % d'entre elles disposent d'une dispense de peine contre moins de 1 % pour l'ensemble des délits.



En termes de sanctions, les amendes constituent la peine la plus courante en matière de répression de la délinquance environnementale. Elles représentent aujourd'hui 72 % des « sanctions » aux délits environnementaux contre 35 % pour l'ensemble des délits. En revanche, les montants de ces amendes sont faibles et baissent régulièrement²⁷. Si entre 2001 et 2003 leur montant moyen s'élevait à 2 784 €, la moyenne entre 2012 et 2015 s'est établie à 2 055 € et en 2019, le montant moyen des amendes prononcées pour les atteintes à l'environnement a été de 1 803 € ; soit une baisse de 12 % par rapport à 2015 et de 35 % par rapport à 2003. Au-delà de cette tendance baissière à la sanction, il serait intéressant de comparer ce chiffre avec les montants des transactions pénales que l'on sait plafonnés au tiers du montant de l'amende encourue²⁸. Malheureusement ces chiffres ne sont pas disponibles car non publics : ils sont même confidentiels et protégés par le secret transactionnel.

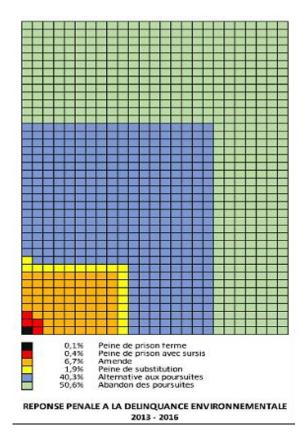
En ce qui concerne les peines d'emprisonnement, elles restent rares sans pour autant être anecdotiques, puisqu'elles représentent 14 % des sanctions prononcées contre les auteurs de délits

²⁸ C. env., <u>art. L. 173-12</u> III C.



²⁷ Rapport Simoni, op. cit., p. 46.

environnementaux. Ce chiffre est cependant très en deçà de la moyenne de peines d'emprisonnement décidées par les tribunaux correctionnels qui s'établit à près de la moitié des jugements rendus (49 %). Les condamnations à l'emprisonnement pour les délinquants environnementaux sont assez stables d'année en année et leur nombre varie peu autour de 180. Elles représentent donc moins de 0,1 % du total des peines d'emprisonnement prononcées par les tribunaux correctionnels alors que les délits environnementaux représentent 1,3 % de la délinquance totale en matière délictuelle sur la période 2012-2016.



Il est intéressant de noter que ces condamnations sont assorties d'un sursis à exécution dans 82 % des cas contre 65 % en moyenne pour l'ensemble des délits. La proportion des peines de d'emprisonnement ferme dans le domaine de l'environnement est donc moitié moindre (18 %) au regard de la moyenne (35 %) et le nombre de personnes pouvant réellement faire l'objet d'une mesure privative de liberté effective est donc, théoriquement, d'une petite trentaine par an (chiffre à mettre en perspective avec les 40 000 délits verbalisés chaque année dans le domaine de l'environnement).

Le taux de sanctions alternatives à l'emprisonnement est par ailleurs très faible dans le domaine de l'environnement puisque celles-ci ne sont prononcées que dans 6 % des condamnations. Il est significativement inférieur à la moyenne de 11 % pour l'ensemble des condamnations correctionnelles. Cette centaine de peines de substitution prononcée annuellement se concentre essentiellement sur les jours-amendes. Les travaux d'intérêt général (26 %), les confiscations (13 %) et les sanctions éducatives (2 %) représentent tout juste 40 % des sanctions alternatives ; environ 80 condamnations annuelles.

Factuellement et schématiquement – objectivement –, il ressort des chiffres exposés ci-dessus que les auteurs d'infractions environnementales sont peu poursuivis et, quand cela est le cas, ils sont éventuellement condamnés à des amendes dont les montants extrêmement faibles ne peuvent aucunement impacter l'éducation du pollueur et la prévention de la récidive.



II – Du cas particulier de la transaction pénale environnementale comme alternative aux poursuites

L'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 a étendu la procédure de transaction pénale à l'ensemble des infractions visées au code de l'environnement (à l'exception des plus graves – théoriquement – depuis 2016); dispositions codifiées à l'article 173-12 du code de l'environnement : « l'autorité administrative peut, tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement, transiger avec les personnes physiques et les personnes morales sur la poursuite des contraventions et délits prévus et réprimés par le présent code, à l'exception des délits punis de plus de deux ans d'emprisonnement » ; étant précisé I.- que « la transaction proposée par l'administration et acceptée par l'auteur de l'infraction doit être homologuée par le procureur de la République », II.- que « cette faculté n'est pas applicable aux contraventions pour lesquelles l'action publique est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire » et III.- que « la proposition de transaction est déterminée en fonction des circonstances et de la gravité de l'infraction, de la personnalité de son auteur ainsi que de ses ressources et de ses charges. »

Cette procédure de la transaction pénale, déjà mise en place en 2006 de manière limitée au sein du code de l'environnement, non sans difficultés²⁹, pour les infractions concernant la pêche en eau douce et l'eau^{30, 31}, puis étendue aux parcs nationaux³², a constitué un changement majeur opéré par le législateur dans son approche du droit pénal de l'environnement. Il est aussi à noter que l'ordonnance n° 2012-92 du 26 janvier 2012 relative à la partie législative du code forestier a rendu applicable la même procédure, à l'initiative du directeur régional de l'administration chargée des forêts, pour la quasi-totalité des infractions prévues par le code forestier³³.

Lors l'examen de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, le Conseil constitutionnel a pu préciser les obligations constitutionnelles relatives à la mise en place d'un régime de transaction pénale par la loi³⁴. Les requérants soutenaient que la possibilité offerte à l'autorité administrative, bien que sous contrôle du procureur de la République chargé de l'homologation de la transaction, méconnaissait le principe de la séparation des pouvoirs dans la mesure où la loi (1) « ne [prévoyait] aucune garantie quant aux conditions dans lesquelles l'accord de l'auteur des faits [était] recueilli et la transaction homologuée, et [portait] ainsi atteinte tant aux droits de la défense qu'au droit à un procès équitable garanti par l'article 16 de la Déclaration de 1789 » 35, et (2) autorisait l'autorité administrative à proposer des mesures alternatives aux poursuites en méconnaissant « le principe de la séparation des pouvoirs » 36.

Dans sa décision, le Conseil constitutionnel, considérant (1) que la transaction était proposée avant la mise en mouvement de l'action publique, (2) que l'autorité judiciaire n'était pas liée par l'accord qu'elle doit homologuer, (3) que la loi se bornait à reconnaître à l'autorité administrative la faculté de proposer au procureur de la République des mesures alternatives aux poursuites, sans affecter le choix,

³⁶ « Nul ne peut être arbitrairement détenu. L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi », Constitution du 4 octobre 1958, art. 66.



²⁹ B. Denis, « Le Conseil d'État annule la procédure de transaction pénale en matière de police de l'eau », *Environnement* n° 8, comm. 88.

³⁰ Ancien article L. 437-14 du code de l'environnement, *abrogé*.

³¹ Ancien article L. 216-14 du code de l'environnement, abrogé.

³² Ancien article L. 331-25 du code de l'environnement, abrogé.

³³ C. for., <u>art. L. 161-25</u>: « Le directeur régional de l'administration chargée des forêts peut, tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement, proposer au mis en cause de transiger sur la poursuite des infractions forestières. Cette faculté n'est pas applicable aux contraventions des quatre premières classes pour lesquelles l'action pénale est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire (...), non plus qu'au délit mentionné à l'article L. 163-1. » (délit d'obstacle ou d'entrave à l'exercice des fonctions des agents habilités à rechercher et constater les infractions forestières).

³⁴ C. const., 30 mars 2006, décision n° 2006-535 DC.

³⁵ « Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution », Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, 1789, art. 16.

qui n'appartient qu'à ce dernier, d'engager des poursuites, de recourir à de telles mesures ou de classer la procédure sans suite, (4) qu'il ne s'agissait pas d'un procès, mais d'une procédure de transaction qui suppose l'accord libre et non équivoque, avec l'assistance éventuelle d'un avocat, de l'auteur des faits, et (5) que la transaction homologuée ne présentait aucun caractère exécutoire, a constaté que le législateur ne méconnaissait pas le principe de la séparation des pouvoirs et que le grief tiré de la violation des droits de la défense et du droit à un procès équitable était inopérant. Ainsi, le régime de la transaction pénale, pourvu qu'il respecte ces cinq conditions de fond, est conforme à la Constitution et peut donc être mis en place par le législateur ; dans le domaine du droit pénal de l'environnement en ce qui concerne cette étude.

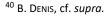
A. Du périmètre de la transaction pénale environnementale

1) Des acteurs de la transaction pénale environnementale

La transaction pénale ne constitue donc pas un procès mais est une procédure qui suppose l'accord libre et non équivoque du transigeant. À ce titre, (1) elle n'est jamais obligatoire et (2) elle doit comporter des concessions faites par les deux parties : l'amende transactionnelle ne peut donc être supérieure ou égale à l'amende encourue. Ainsi, l'article L. 173-12 I. du code de l'environnement dispose que « l'amende transactionnelle que l'auteur de l'infraction devra payer (...) ne peut excéder le tiers du montant de l'amende encourue ». On pourra relever le caractère extrêmement faible de cette amende transactionnelle qui divise par trois, au minimum, l'amende encourue.

- L'autorité administrative est à l'initiative de la procédure : elle peut « transiger avec les personnes physiques et les personnes morales sur la poursuite des contraventions et délits prévus et réprimés »³⁷ par le code de l'environnement. Cette capacité de l'administration à transiger s'éteint néanmoins avec la mise en mouvement de l'action publique si celle-ci est décidée par le procureur de la République.
- Le transigeant, personne morale ou physique, ayant commis l'infraction environnementale est destinataire de l'offre de transaction et peut faire le choix d'être assisté d'un avocat lors de la procédure. Il peut négocier avec l'administration le montant de l'amende transactionnelle comme refuser la transaction. La transaction pénale, éteignant l'action publique et ne constituant pas une sanction pénale, elle ne peut être inscrite à son casier judiciaire.
- Le ministère public est ensuite saisi : « la transaction proposée par l'administration et acceptée par l'auteur de l'infraction doit être homologuée par le procureur de la République » 38. Comme Dominique GUILHAL, on peut néanmoins se demander si « les procureurs sont à même de porter un jugement technique fondé sur les propositions de transaction de l'administration » 39. Il est important de noter que le procureur de la République ne peut valider les transactions en tant que magistrat du parquet que si l'action publique n'a pas été mise en mouvement car, comme le rappelle Benoît DENIS, « si elles sont conclues après la mise en mouvement de l'action publique, qui correspond à la saisine d'un magistrat du siège, les transactions portent atteinte à la plénitude de juridiction de ce magistrat puisqu'il sera privé de son office juridictionnel ». En effet, « si le procureur de la République exerce l'action publique, il n'en dispose pas et n'a ainsi aucun pouvoir d'arrêter les poursuites après les avoir lancées » 40. Enfin, « concernant les conditions de l'homologation de la transaction une fois conclue », le Conseil d'État a précisé que celles-ci ne

³⁹ L. Radisson, « <u>Infractions environnementales : la transaction pénale, une bonne solution ?</u> », *Actu-environnement.com*, 15 févr. 2013.





³⁷ C. env., <u>art. L. 173-12</u> I.

³⁸ Ibid.

pouvaient relever que d'un magistrat du parquet « dans le cas où l'action publique n'a pas été mise en mouvement » et d'un magistrat du siège « si l'action publique a été mise en mouvement » 41.

En ce qui concerne ce dernier, le juge, il est en réalité le grand absent de la procédure de transaction pénale. L'homologation de la transaction pénale par le procureur de la République éteint l'action publique et éloigne donc définitivement les juges du transigeant. Ce choix fait par le législateur d'exclure les juges de la répression de la délinquance environnementale est hautement contestable dans la mesure où leur rôle dans le développement du droit de l'environnement a été absolument déterminant. À travers la généralisation de la transaction pénale, le droit de l'environnement prend donc ses distances avec les tribunaux.

2) De l'objet de la transaction pénale environnementale

La possibilité de transaction « n'est pas applicable aux contraventions des quatre premières classes pour lesquelles l'action publique est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire »⁴². Ce sont donc les infractions les plus graves, délits et contraventions de 5ème classe, qui sont concernés. Le Gouvernement, lors de la présentation de l'ordonnance n° 2012-34, avait précisé que seuls les délits d'une gravité faible et modérée seraient concernés par la procédure de transaction. Force est de constater que rien dans les textes n'en disposait à l'origine. Certes, l'article 135 de loi « reconquête de la biodiversité et des paysages » du 8 août 2016 a finalement exclu du périmètre de la transaction pénale les délits punis de deux ans d'emprisonnement et plus, mais il en existe très peu, à ce jour, en matière environnementale. La très grande majorité, sinon la quasi-totalité, des infractions les plus graves visées au code de l'environnement sont donc éligibles à la transaction pénale.

En ce qui concerne le contenu de la transaction, il doit obligatoirement mentionner: (1) la nature des faits reprochés et leur qualification juridique, (2) le montant des peines encourues, (3) le montant de l'amende transactionnelle, (4) les délais impartis pour le paiement et, s'il y a lieu, pour l'exécution des obligations, le cas échéant, la nature et les modalités d'exécution des obligations imposées en vue de faire cesser l'infraction, d'éviter son renouvellement, de réparer le dommage ou de remettre en conformité les lieux, (5) l'indication que la proposition, une fois acceptée par l'auteur de l'infraction, doit être homologuée par le procureur de la République, et (6) les délais impartis pour le paiement et, s'il y a lieu, pour l'exécution des obligations⁴³. En effet, l'administration peut aussi négocier « des obligations pour faire cesser l'infraction, éviter son renouvellement, réparer le dommage ou remettre les lieux en conformité »⁴⁴.

Finalement, la transaction pénale doit donc intervenir entre la constatation de l'infraction pénale et la mise en mouvement de l'action publique. Elle est adressée par le préfet de département en double exemplaire à l'auteur de l'infraction par tout moyen permettant d'établir date certaine, dans le délai de quatre mois pour les contraventions et d'un an pour les délits, à compter de la date de clôture du procès-verbal de constatation de l'infraction. Si l'auteur de l'infraction accepte la proposition de transaction, il en retourne un exemplaire signé dans le délai d'un mois à compter de sa réception. Après ce délai, en l'absence du retour d'un exemplaire signé à l'administration, la proposition de transaction est réputée refusée⁴⁵.

⁴⁵ Ibid.



_

⁴¹ M.-P. Maître, « De la transaction pénale en matière de protection de l'eau et des milieux aquatiques », *Environnement* n° 6, p. 117.

⁴² C. env., <u>art. L. 173-12</u> II.

⁴³ C. env. <u>art. R. 173-2</u>.

⁴⁴ C. env., <u>art. L. 173-12</u> III.

Dès que l'homologation du procureur de la République est intervenue, l'autorité administrative notifie celle-ci à l'auteur de l'infraction, par tout moyen permettant d'établir date certaine, pour exécution. Cette notification fait courir les délais d'exécution des obligations prévues par la transaction⁴⁶.

L'objectif affiché par le législateur en 2012 était de renforcer le droit pénal de l'environnement dans la mesure où les textes répressifs sont peu ou pas appliqués dans ce domaine du droit, étant considéré comme préférable de confier le pouvoir de sanction, de manière assez pragmatique, aux techniciens de l'environnement plutôt qu'aux juges démunis face à l'émergence de ce nouveau type de contentieux. Le raisonnement qui semble avoir présidé à ce choix pourrait se résumer dans le fait qu'il vaudrait mieux un petit quelque chose (administratif) qu'un grand rien du tout (judiciaire); les ingénieurs de l'État pouvant ainsi transiger avec les contrevenants afin de leur infliger une amende minimale qui aurait finalement peu de chance d'être prononcée par les juges.

B. De la portée de la transaction pénale environnementale

1) Des effets de la transaction sur la répression de la délinquance environnementale

Pour Jocelyne LEBLOIS-HAPPE, « le règlement transactionnel du délit présente, de fait, de sérieux atouts pour toutes les parties concernées » car « tout en économisant l'intervention de la justice, la transaction apporte, dans un délai en principe réduit, une solution définitive au conflit pénal »⁴⁷. Ainsi, l'action publique s'éteint lorsque l'auteur de l'infraction a exécuté dans les délais impartis l'intégralité des obligations établies par la transaction⁴⁸. Ce n'est donc pas la transaction elle-même qui éteint l'action publique, mais le respect des obligations qui en découle. En signant la proposition, le transigeant accepte un certain nombre d'obligations qu'il a négocié avec l'administration : payer une amende accompagnée éventuellement d'obligations visant à faire cesser l'infraction, et/ou réparer le dommage ou remettre les lieux en conformité.

Si à l'origine, l'acte par lequel le procureur de la République donnait son accord à la proposition de transaction était seul interruptif de la prescription de l'action publique, l'article 135 de la loi du 8 août 2016 précitée a étendu cette interruption à tous « *les actes tendant à la mise en œuvre ou à l'exécution de la transaction* »⁴⁹.

Pour le mis en cause, le risque à s'engager dans la voie transactionnelle, sur proposition de l'administration, est limité puisqu'il est libre de transiger comme de ne pas transiger et que les montants des amendes transactionnelles ne peuvent excéder un plafond légal bas. Cependant, il sera remarqué que « la transaction n'a d'effet qu'à l'égard des infractions spécifiques qu'elle vise et n'exclut pas la possibilité de poursuites ou leur continuation pour toutes autres infractions connexes à celles dont elle est l'objet, déjà poursuivies ou connues ou qui seraient révélées ultérieurement » ⁵⁰. La protection contre les poursuites pénales a donc un caractère limité aux mêmes faits et à la seule infraction connue de l'administration.

Pour l'administration, le risque est que le mis en cause peut être tenté d'accepter une procédure transactionnelle avec pour objectif de gagner du temps en faisant jouer les délais de procédure et de négociation. À l'expiration de cette période, sans avoir satisfait aux obligations de la transaction, l'auteur des faits se retrouverait simplement à la situation *ante* avec un gain de temps substantiel sans contrepartie pour l'administration et sans réparation pour l'environnement.

⁵⁰ M. REDON, op. cit.



⁴⁶ C. env., <u>art. R. 173-4</u>.

⁴⁷ J. Leblois-Happe, « De la transaction pénale à la composition pénale », *JCP G*, n° 3, 19 janv. 2000, p. 198.

⁴⁸ C. env., <u>art. L. 173-12</u> V.

⁴⁹ C. env., <u>art. L. 173-12</u> IV.

2) Des limites de la transaction en matière de protection de l'environnement

La transaction pénale, et particulièrement dans le domaine de l'environnement, a aussi de nombreux effets pervers que la critique a rapidement identifiés. Évidemment, la prise de distance du juge avec le contentieux environnemental constitue un premier risque. En effet, le développement futur du droit de l'environnement peut s'en retrouver durement impacté dans la mesure où il s'agit d'un droit qui progresse lentement et qui se construit aussi grâce aux procès « qui réussissent ou qui échouent », mais « qui appellent tous à en tirer une leçon »⁵¹. En effet, « dans ce halo mouvant de transformation du monde et des rapports de force, le droit et le procès jouent un rôle moteur en créant une dynamique et en permettant que le juge puisse s'abstraire de considération autre que juridique pour dessiner ce que doit être l'évolution de la société » ; « le juge, s'appuyant sur les principes généraux autant que sur la lettre des textes, est en capacité de créer la jurisprudence comme outil d'adaptation progressif du droit à la transformation de la société et de la société à l'évolution du droit »⁵².

Pour un droit de l'environnement déjà très administratif, il eut peut-être été préférable d'éviter un tel écueil. En effet, la transaction est une procédure qui peut se révéler assez efficace dans des domaines du droit où la jurisprudence est bien établie, abondante et robuste. Le référentiel étant posé, l'administration et le délinquant peuvent s'entendre sur une transaction en toute intelligence. Ce n'est évidemment pas le cas, loin s'en faut, d'un droit de l'environnement en pleine construction.

Par ailleurs, il existe un vrai risque de confusion entre les sanctions administratives et les sanctions pénales pour le transigeant qui n'est pas forcément un juriste. Selon Rozenn CREN, « le caractère unilatéral des sanctions administratives et pénales fait défaut en matière transactionnelle ce qui rend impropre le qualificatif de sanction administrative à la transaction pénale » qui s'en rapproche tout de même dangereusement. Or, comme le notait Coralie COURTAIGNE-DESLANDES, « le cantonnement de la majorité du droit pénal de l'environnement dans une fonction d'auxiliaire de la police administrative induit ainsi nécessairement un vide conceptuel » et « il entretient l'absence de notion aux contours précis et au contenu identifiable, à partir de laquelle pourrait se construire une matière cohérente et efficace » 53. Il est donc permis de se demander si la généralisation de la transaction pénale ne va pas dans le sens d'un renforcement de cette fonction d'auxiliaire du droit pénal de l'environnement au profit de la puissance administrative alors qu'il y a une réelle confusion dans la personne du préfet qui peut, d'un côté, prendre des sanctions administratives et, de l'autre, proposer une transaction pénale.

Il est aussi à noter la disparition du caractère infamant de la sanction pénale. Aujourd'hui, pour de nombreuses entreprises ayant de forts impacts environnementaux, l'image qu'elles véhiculent auprès de la société et des consommateurs est un atout, ou un handicap, économique déterminant qu'elles ne peuvent ignorer. Le caractère confidentiel de la transaction pénale est à ce titre le véritable avantage de la procédure pour les délinquants environnementaux qui évitent tout risque de procès médiatiques pouvant affecter leur image de manière irréversible. Ainsi, la transaction pénale permet le green-washing auquel se livrent de nombreuses grandes entreprises en quête d'une virginité environnementale. La perspective d'échapper à une sanction pénale infamante, et désastreuse pour l'image de l'acteur économique, est un argument qui plaide en faveur d'une systématisation du recours à la transaction pénale dans le domaine de l'environnement; recours aussi encouragé par la faiblesse des amendes transactionnelles négociables et l'absence de garde-fous législatifs capables de prévenir ces dérives potentielles. Peut-être la nouvelle CJIP permettra-t-elle d'y remédier.

⁵³ C. COURTAIGNE-DESLANDES, L'adéquation du droit pénal à la protection de l'environnement, thèse de doctorat, Université Paris II Panthéon-Assas, oct. 2010.



⁵¹ C. Huglo, *Avocat pour l'environnement*, LexisNexis, 2013, 202 p.

⁵² Ibid

Par ailleurs, l'aboutissement à un accord entre les parties ne saurait constituer un aveu de culpabilité du transigeant. Il s'agit là d'un attendu fondamental s'imposant à la transaction pénale qui ne présente pas de garanties suffisantes pour les droits de la défense permettant l'établissement d'une culpabilité. Il serait donc erroné de considérer la transaction pénale comme une sanction pénale : plutôt que de parler d'« amende », terme pourtant largement usité, il serait logique de plutôt convenir d'un simple « paiement libératoire des poursuites judiciaires ». Déjà en 1998, un rapport de la Commission des lois du Sénat relevait que « les critiques formulées à l'encontre de la transaction concernaient en particulier le sort de la victime et le risque de porter atteinte à la force de la sanction pénale en donnant le sentiment que l'impunité peut être achetée »⁵⁴. Et cet effet de la transaction dans le domaine de l'environnement est particulièrement inquiétant si l'on s'en réfère à l'expérience des praticiens du contentieux environnemental.

Enfin, la transaction pénale n'a pas pour effet d'interdire à un tiers, ayant subi un préjudice né de l'infraction, de lancer une procédure civile à l'encontre du transigeant mais elle n'a pas d'effet sur cette action civile car elle est inopposable aux victimes de l'infraction⁵⁵. La constitution de partie civile est irrecevable devant les juges qui sont dessaisis de l'affaire par la transaction⁵⁶. Conséquemment, et fort logiquement, parmi les détracteurs de la transaction pénale, on retrouve les associations de protection de l'environnement puisque les auteurs d'infractions d'environnementales sont encouragés par la loi et l'administration à conclure en toute discrétion des transactions qui ne garantissent pas la sauvegarde des intérêts qu'elles se donnent pour objet de défendre. Dans son ouvrage *Avocat pour l'environnement*, Christian HUGLO notait que « *la procédure pénale est généralement, en matière de pollution, quelque chose d'indispensable, car il faut toujours passer par des expertises extrêmement coûteuses pour les victimes* »⁵⁷. Pour l'avocat, de nombreuses affaires n'auraient pu aboutir s'il n'y avait pas eu de plaintes au pénal suivies de procédures d'instruction permettant de collecter les éléments nécessaires aux victimes cherchant à obtenir réparation des préjudices subis en se constituant parties civiles aux procès.

PROPOS CONCLUSIF

En ce qui concerne la réponse pénale apportée aux infractions environnementales, la réforme de 2015 a été significative. Elle a consacré (1) la prééminence de mesures dites de « *troisième voie* » sur le procès pour lutter contre le déficit de répression des atteintes à l'environnement, et (2) la priorité donnée dans ces alternatives aux poursuites à la transaction pénale. Ainsi, l'autorité préfectorale, déjà dotée d'un large périmètre d'action en matière de police spéciale et administrative de l'environnement (installations classées, eau et milieux aquatiques, chasse, risques naturels et technologiques, protection des végétaux, etc.), se voit aussi confier par la loi la mission de réprimer la délinquance environnementale.

Le préfet est donc doté (1) du pouvoir d'autoriser (ou non) des activités dangereuses ou ayant un impact significatif sur l'environnement (2) du pouvoir de contrôle des personnes exerçant ces activités, et (3) du pouvoir de sanctionner les personnes, physiques et morales, qui portent atteinte aux règles de prévention qu'elle a établies. Il y a là, peut-être, une certaine forme de logique, en considérant la dimension essentiellement administrative du droit de l'environnement, mais il n'est pas certain que celle-ci soit favorable à la protection de la nature alors que les préfets ont souvent bien d'autres préoccupations que la conservation du patrimoine biologique des territoires au sein desquels ils ont la lourde mission de représenter l'État.

⁵⁷ C. Huglo, op. cit.



⁵⁴ P. FAUCHON, <u>Alternatives aux poursuites, renfort de l'efficacité de la procédure pénale et délégation aux greffiers des attributions dévolues par la loi aux greffiers en chef, Rapport de la Commission des Lois, Sénat, 1998.</u>

⁵⁵ Crim., 18 fév. 1954, *D.* 1954, p. 421.

⁵⁶ Crim., 12 mai 1959, *JCP* 1959, II, 11216.

II. LES ALTERNATIVES AUX POURSUITES EN MATIÈRE ENVIRONNEMENTALE

Alors que le droit de l'environnement souffre d'un déficit évident de notoriété nuisant à son efficacité, il risque désormais de se cantonner à l'univers feutré des services techniques des préfectures en lieu et place des tribunaux ouverts aux médias et aux associations de protection de l'environnement. À ce titre, la transaction pénale peut être considérée comme une profonde régression de notre droit à l'égard des victimes de pollutions, nuisances et autres atteintes à leur environnement. En réalité, il serait assez logique que la transaction pénale ne puisse pas s'appliquer en cas d'intentionnalité flagrante comme en cas de récidive. Ce dernier critère est cependant d'un intérêt très relatif dans la mesure où la transaction pénale ne peut pas faire l'objet d'une inscription au casier judiciaire. Il est donc techniquement impossible de distinguer les primo-délinquants des multirécidivistes.

La généralisation de la transaction pénale participe donc d'une dépénalisation *de jure* du droit de l'environnement puisqu'elle ne permet pas de condamner et de punir les auteurs d'infractions environnementales; tout juste de leur rappeler l'existence de règles environnementales et administratives qu'il conviendrait de mieux respecter. Pourtant, de nombreuses voies alternatives à la transaction pénale existent comme nous l'avons exposé et comme le soulignait le rapport *Simoni* qui recommandait, en matière de répression des atteintes à l'environnement, de « *mieux utiliser les procédures judiciaires rapides : amendes forfaitaires, composition pénale et classements sous condition pour les infractions les moins graves* »⁵⁸. Ces alternatives ont pourtant été écartées et le droit de l'environnement s'est résolument engagé sur la voie de la transaction pénale. Il conviendra néanmoins de surveiller le développement de la nouvelle CJIP environnementale qui, peut-être, permettra de mieux prévenir, réparer et punir les dommages causés à l'environnement par les entreprises qui portent une responsabilité particulière dans ce domaine.

En conclusion, il n'est pas inutile de rappeler que si la transaction est « parfaitement admise en matière civile », elle « devrait tout d'abord occuper en matière pénale une place marginale si l'on considère comme anormal que l'auteur d'une infraction puisse, par la voie d'une transaction, être dispensé de tout jugement et donc de toute sanction pénale alors qu'un constat d'infraction a été réalisé »⁵⁹. Cela sans même aborder la question, ô combien d'actualité, de la réparation des dommages environnementaux, préjudice écologique pur inclus, durement impactée par cette réforme assez inopportune du droit pénal de l'environnement. La question de l'intégration d'un délit d'écocide au code de l'environnement, un délit qui serait puni de lourdes peines d'emprisonnement^{60, 61, 62, 63, 64}, pourrait aussi, dans un futur proche, redistribuer les cartes entre l'administration (préfets et services déconcentrés) et les magistrats (du parquet comme du siège) en matière de répression de la délinquance environnementale. L'instruction est en cours (au Parlement)^{65, 66, 67}! Affaire à suivre...

⁶⁷ S. Mabile, E. Tordjman, « Le droit pénal de l'environnement à la croisée des chemins », JCP G, n° 47, 16 nov. 2020, doctr. 1293.



⁵⁸ Rapport *Simoni*, op. cit.

⁵⁹ B. DENIS, op. cit.

⁶⁰ L. NEYRET, « <u>Mieux sanctionner les crimes contre l'environnement</u> », D. 2015, p. 480.

⁶¹ N. RORET, M. PORRET-BLANC, « Environnement et développement durable. L'effectivité du droit pénal de l'environnement. État des lieux et perspectives », *Énergie - Environnement - Infrastructures*, juill. 2016, étude 15.

⁶² L. MAUD, « Vous avez dit "écocide" ? », AJ Pénal 2015, p. 565.

⁶³ R. Nollez-Goldbach, « L'écocide et les dommages environnementaux en droit international », *JCP G*, n° 29, p. 881.

⁶⁴ J.-C. Rotouillé, « <u>Quelques réflexions sur la codification du droit de l'environnement</u> », RDI 2020, p. 568.

⁶⁵ Dossier législatif sur le <u>site de l'Assemblée Nationale</u>.

⁶⁶ L. D'AMBROSIO, « <u>Retour sur la proposition de criminalisation de l'écocide formulée par la Convention citoyenne sur le climat</u> », *D.* 2020, p. 1845.

LE STAGE DE CITOYENNETÉ ENVIRONNEMENT DANS LE RESSORT DU TRIBUNAL JUDICIAIRE DE SAINTES

Éléments transmis par

Nicolas SEPTE

Procureur de la République près le tribunal judiciaire de Saintes

Le département de la Charente-Maritime est un territoire qui illustre parfaitement les enjeux de la biodiversité.

Pourvu de 470 kilomètres de façade littorale, il accueille sur une superficie de 6 864 kilomètres carrés environ 650 000 habitants en temps normal et bien davantage en période estivale ; la Charente-Maritime était classée en 2015 première destination touristique en nombre de nuitées parmi les départements français, avec par ailleurs un solde démographique globalement en hausse depuis de nombreuses années, signes de son attractivité.

Hormis la population grandissante, le département de la Charente-Maritime est caractérisé par une grande diversité de milieux naturels, de très importantes zones humides y sont constituées de marais littoraux propices à la reproduction des espèces, ainsi que de plusieurs îles et estuaires fréquentés par de nombreux migrateurs. Le département, au-delà de ses 150 kilomètres de plages et de leur attrait touristique, comporte des paysages diversifiés constitués de forêts d'essences variées et de nombreuses zones d'activités agricoles et viticoles. Ces dernières peuvent avoir recours à l'irrigation massive lors de certaines périodes et à l'utilisation de produits phytosanitaires.

Ce rapide descriptif suggère les problématiques environnementales aigües pouvant se rencontrer en Charente-Maritime et la nécessité de maintenir un équilibre entre les activités touristiques, économiques, agricoles et sociales d'une part, et la préservation du riche et fragile patrimoine naturel du département d'autre part.

Dans ce contexte, et afin de lutter plus efficacement contre les atteintes à l'environnement de faible intensité mais fréquentes, le parquet de Saintes a souhaité développer un stage alternatif aux poursuites en application des dispositions de l'article 41-1, 2°, ou de l'article 41-2, 13°, du code de procédure pénale, consistant à proposer à l'auteur d'une ou de plusieurs infractions en matière d'environnement d'accomplir un stage de citoyenneté environnement.

Le lundi 11 février 2019, le parquet de Saintes, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCSF), l'Agence française de la biodiversité (AFB) (fusionnés à compter du 1^{er} janvier 2020 au sein de l'Office français de la biodiversité (OFB) suite à la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019), l'association nature environnement 17 et l'association d'enquête et de médiation (AEM) ont signé une convention destinée à créer un stage de citoyenneté dédié à la préservation de l'environnement sur le ressort du tribunal judiciaire de Saintes.

Les objectifs du dispositif mis en place lors de la signature de la convention portant création de ce stage étaient multiples :

• instaurer une réponse pénale de proximité, innovante et efficace, pour des infractions régulièrement constatées en Charente-Maritime et relevant d'une forme de délinquance



- spécifique, mêlant manque d'information, négligence et banalisation de certains comportements nuisibles à l'environnement ;
- susciter une prise de conscience chez les justiciables reconnus coupables d'atteintes environnementales et indirectement sensibiliser leur entourage professionnel, familial ou de loisirs, en vue d'une meilleure prévention de la protection des milieux naturels et de la récidive ;
- permettre au stage de devenir, outre une sanction pénale traduite par le coût financier supporté par le stagiaire, un outil à même de développer un dialogue constructif avec les acteurs de la lutte contre les infractions environnementales, disposant des moyens et compétences nécessaires pour faire connaître aux justiciables mis en cause les enjeux environnementaux à l'échelle du ressort et dans leur quotidien, et leur expliquer la pénalisation des atteintes à l'environnement.

Le stage se déroule au sein de la réserve naturelle régionale de La Massonne à La Gripperie-Saint-Symphorien, située en bordure du marais de Brouage, aux limites des ressorts des tribunaux judiciaires de Saintes et de La Rochelle.

Son déroulement, d'une durée d'une journée (6 heures), se divise en deux parties :

- ➤ La matinée a pour objet, d'une part, la compréhension par les stagiaires de la démarche de sensibilisation proposée et, d'autre part, la connaissance des notions écologiques de base et des enjeux environnementaux et/ou des thématiques des infractions. Elle est précédée d'un rappel du cadre des poursuites pénales par le délégué du procureur, représentant de l'AEM.
- L'après-midi, animé notamment par un référent de l'association nature environnement 17, est centré sur des observations concrètes sur le terrain. Il est l'occasion d'illustrer aux contrevenants les conséquences des comportements incriminés, par exemple le fait de brûler des déchets polluants en bordure de forêt, de se livrer à une irrigation illégale, de circuler en moto-cross en milieu naturel, de méconnaître la protection de certaines espèces protégées, d'utiliser des produits phytosanitaires ou de déposer des déchets avec un véhicule... en lien avec la problématique de sauvegarde de la faune et la flore au sein de la réserve naturelle de La Massonne.

Aux termes de la convention régularisée le 11 février 2019, le stage peut être prononcé concernant les contraventions de 5^{ème} classe et les délits commis dans les domaines de l'environnement ne présentant pas un enjeu environnemental majeur, à titre d'alternative aux poursuites ou de composition pénale.

Il s'adresse aux personnes physiques mises en cause dans le ressort du tribunal judiciaire de Saintes pour des infractions de nature environnementale. Les stagiaires ne doivent pas avoir fait l'objet d'une précédente condamnation pour le même type d'infraction (hormis un rappel à la loi). Ils doivent être majeurs et volontaires pour effectuer le stage et en supporter le coût (160 € TTC) à titre d'alternative aux poursuites ou de composition pénale.

Trois sessions de stage sont organisées chaque année, réunissant 8 à 12 stagiaires par session. En 2020, en dépit de la crise sanitaire, les trois sessions de stage ont été organisées au cours des mois de février, septembre et novembre. Il aura ainsi été comptabilisé 36 inscrits et seulement 6 absents : le taux d'échec dans le cadre du suivi des stages apparaît en conséquence relativement limité.

Au plan procédural, le parquet transmet à l'AEM les procédures pénales et les réquisitions prévoyant l'exécution du stage de citoyenneté environnement afin que les stagiaires soient reçus par le délégué du procureur qui leur présentera la proposition de stage et ses conditions. Les stagiaires seront ensuite convoqués pour le jour du stage par l'AEM et doivent s'acquitter auprès d'elle du coût du stage avant son suivi.



À l'issue du stage, l'AEM établit un certificat de suivi de formation à destination du parquet, ainsi qu'une attestation de présence indiquant leur participation au stage qui est remise à chacun des stagiaires. En cas de non-exécution totale ou partielle de la mesure en raison du comportement de l'auteur, le stagiaire fait l'objet d'un rapport de carence établi par l'AEM et transmis au procureur de la République qui procède à un réexamen de la situation pénale et apprécie l'orientation à donner à la procédure.

Dans la suite de l'entrée en vigueur le 1^{er} mars 2019 de la convention régularisée pour le ressort du tribunal judiciaire de Saintes, le stage de citoyenneté environnement a été mis en place par le parquet de La Rochelle pour une meilleure cohérence de la réponse pénale sur un seul et même département. Depuis sa mise en œuvre, une quinzaine de parquets ont pris attache avec le parquet de Saintes pour mettre en place ces stages dans leur ressort (Briey, Grenoble, Colmar, Coutances, Auxerre, Mulhouse, Basse-Terre, Albertville, Chambéry, Angoulême, La Rochelle, Bonneville, Auch, Laval, Gap).

Entretien avec

Armel THILLIEZ

Délégué du procureur de la République près le tribunal judiciaire de Saintes

Comment se déroule le premier entretien avec les mis en cause pour des infractions environnementales convoqués à l'AEM suite à la transmission des procédures pénales et des réquisitions prévoyant l'exécution du stage de citoyenneté environnement par le parquet de Saintes ?

Comme le stipule la convention, les justiciables sont en effet orientés vers l'AEM suite aux réquisitions du parquet et c'est elle qui, en sa qualité de délégué du procureur de la République personne morale, leur notifie la mesure par l'intermédiaire de l'un de ses représentants. En général, ce n'est donc pas moi qui me charge de cet entretien et mon premier contact avec les stagiaires s'effectue uniquement le jour du stage. Pour autant, il peut m'arriver d'y procéder dans le cadre de dossiers qui me sont confiés directement par les magistrats du parquet de Saintes. Dans ce cas, comme pour toute mise en œuvre de mesure alternative, je m'assure de l'identité du comparant, puis j'effectue un rappel des faits relevés à son encontre. Je l'informe ensuite de la décision du procureur de la République et lui présente le stage de citoyenneté, en lui expliquant les modalités de mise en œuvre. Quand cela est possible, je lui précise également dès ce stade de la procédure la date de la prochaine session.

La proposition d'exécution du stage de citoyenneté environnement est-elle fréquemment refusée par les mis en cause ? En cas de refus, quelles sont les raisons principalement invoquées ?

Lors du premier entretien, je prends le soin de souligner d'une part le coût du stage (160 € TTC) par rapport à la peine d'amende encourue, d'autre part les effets de la procédure alternative. À l'issue, le comparant est plutôt enclin à accepter le principe du stage. L'aspect pédagogique y est apprécié par opposition au paiement « sec » d'une amende. Pour ma part, il ne m'est donc jamais arrivé qu'un comparant refuse cette proposition. Concernant l'affectation du coût du stage, je précise que 150 € sont alloués à l'AEM et que 10 € sont reversés à l'association nature environnement 17 afin de contribuer aux charges inhérentes à l'accueil des stagiaires au sein de la réserve de La Massonne et à l'animation du stage par son personnel.

Quels sont les profils des mis en cause concernés au vu des infractions objet du dispositif (contraventions de 5^{ème} classe et délits commis dans les domaines de l'environnement ne présentant pas un enjeu environnemental majeur) ?



Les profils sont assez variés, mais ils se distinguent généralement de ceux habituellement concernés par d'autres faits non liés à l'environnement. Pour autant, le comparant est plutôt inconnu de la justice, voire des services de police. Naturellement, il est très souvent issu du monde rural, ce qui correspond à la géographie globale du département où les activités agricoles et viticoles sont très présentes. À ce titre, si ses activités sont en lien avec ce milieu professionnel, il est alors concerné par des faits d'utilisation irrégulière de produits phytosanitaires ou d'usage de l'eau sans respect des dispositions préfectorales, plus rarement par des faits d'allumage de feu interdit. Pour les autres profils, nous retrouvons par exemple le groupe d'amis qui se réunit le dimanche matin pour une virée au cours de laquelle ils pratiquent la circulation avec des véhicules à moteur hors des voies ouvertes ou dans des zones protégées (moto-cross, quad ou 4X4). Cette même infraction est également relevée à l'encontre de certains jeunes qui ont parfois l'habitude de se regrouper en pleine nature à l'occasion de l'organisation de fêtes non autorisées. Sont aussi représentés quelques artisans concernés par des faits de dépôt de déchets/élimination irrégulière de déchets issus de leurs chantiers, voire aussi des particuliers qui effectuent des travaux dans leur habitation. Certains des comparants sont issus de la communauté des gens du voyage et concernés par des faits d'allumage de feu interdit, mais aussi de dépôt de déchets/élimination irrégulière de déchets. Enfin, quelques particuliers sont également présents pour des infractions en lien avec la pratique illégale de la pêche.

En quoi consiste votre intervention durant la matinée du stage ?

En pratique, je suis présent et accompagne les stagiaires tout au long de la journée. J'ai à ma disposition l'entier dossier pénal. Le matin, avec les autres intervenants, j'accueille chaque stagiaire en lui faisant signer la feuille de présence dès son arrivée, puis je procède à l'ouverture de la session. Après avoir présenté le programme de la journée, je rappelle les objectifs du stage, les conditions d'obtention de l'attestation de stage et je procède à une présentation rapide de l'AEM. Ensuite, à l'aide d'un support pédagogique, pendant environ une heure, j'explique le « dispositif pénal » en général, puis les alternatives aux poursuites en particulier. Cela consiste à faire comprendre aux stagiaires par quels effets de la loi ils sont arrivés dans ce stage, quelle autre décision le procureur de la République aurait pu prendre à leur encontre et quelles seront les conséquences en cas de réitération de leur part. Ensuite, avec les représentants de l'Office français de la biodiversité (OFB), nous abordons la situation individuelle de chacun des stagiaires, avec éventuellement en support, pour ma part, leur dossier pénal. Enfin, les deux intervenants de l'OFB animent chacun une présentation en lien avec leurs champs d'action respectifs (faune et flore et ressources en eaux), puis le conservateur de la réserve de La Massonne présente le site sur lequel se déroule la seconde partie du stage l'après-midi.

L'après-midi, je procède là encore à l'accueil des stagiaires et leur fait signer une nouvelle fois la feuille de présence. C'est ensuite le ou les deux conservateurs qui interviennent tout au long d'un parcours sur le site de La Massonne ponctué de points de stationnement et qui rappellent aux stagiaires les enjeux de la biodiversité, le respect de la réglementation sur le site, la fragilité des milieux naturels et des écosystèmes, ce qui suscite des échanges et discussions avec l'ensemble des stagiaires, avec le soutien des autres intervenants. À l'issue de ce parcours d'une durée d'environ 2 heures 30, je distribue aux stagiaires une fiche bilan qui leur permet de retranscrire leur ressenti sur ce stage, puis je procède à la clôture de la session.

Quelles sont les principales réactions que vous constatez chez les stagiaires ? Le stage de citoyenneté environnement remplit-il, le plus souvent, ses objectifs de sensibilisation aux enjeux environnementaux et de prévention de la récidive ?

En fin de journée, chaque stagiaire remplit une fiche bilan qui lui permet de s'exprimer tant sur le fond que sur la forme du stage. Les stagiaires apprécient unanimement l'articulation en deux temps de cette journée. Ils soulignent plutôt favorablement l'information qui leur est faite tant sur le plan juridique que sur le plan environnemental, cette dernière étant tout d'abord d'ordre général puis transposée aux spécificités du département. Les échanges en direct entre « professionnels » et stagiaires y sont



également notés. Ces fiches étant remplies en fin de journée, je dirais que ce stage permet aux participants de « rester » sur une note positive où la pédagogie de la sanction est soulignée. Pour ce qui concerne le second objectif, les éventuels cas de réitération ne sont pas portés à ma connaissance.

Entretien avec

Sandra LABORDE

Responsable de projet Sites naturels Association Nature Environnement 17

et

Thomas DUPEYRON

Conservateur de la Réserve Naturelle Régionale La Massonne

Pouvez-vous présenter brièvement l'association nature environnement 17 et les circonstances dans lesquelles elle a été amenée à prendre part à la convention relative à la mise en œuvre de stages de citoyenneté environnement initiée par le parquet du tribunal judiciaire de Saintes ?

Nature Environnement 17 est une association départementale de protection de la nature et de l'environnement créée en 1967, qui a pour mission d'étudier et de conserver la faune et la flore du département, d'informer et de sensibiliser à la protection et à la conservation de notre patrimoine naturel et de lutter contre les menaces qui pèsent sur l'environnement et la biodiversité¹. Elle est affiliée à France Nature Environnement (FNE), association nationale basée à Paris, et est fédérée au niveau régional par Poitou-Charentes Nature (PCN) et France Nature Environnement Nouvelle-Aquitaine. La gestion de l'association est assurée par des administrateurs bénévoles élus, réunis en comité directeur, et une équipe de 13 salariés permanents. Le fonctionnement de l'équipe salariée s'organise autour de 4 pôles : Espaces naturels (gestion des sites) – Études – Animation/Communication – Juridique et Administratif.

Les circonstances qui nous ont amenés à prendre part à la convention sont liées à nos missions juridiques et de gestionnaire de réserve naturelle : dans le cadre des actions conduites par notre cellule juridique, l'association est en contact assez régulier avec le vice-procureur près le tribunal judiciaire de Saintes, et c'est au cours de ces échanges que ces stages ont pu être évoqués. Lorsque cette réponse alternative aux poursuites s'est concrétisée, nous avons été sollicités par le parquet de Saintes, sous les conseils de Guillaume RULLIN de l'Office français de la biodiversité (OFB), dans le cadre des missions de la Réserve Naturelle Régionale (RNR) de La Massonne. Des liens professionnels assez réguliers avec l'OFB dans le cadre de notre mission de police sur le site et une bonne connaissance du site naturel et de l'équipe gestionnaire ont permis en effet d'identifier la réserve naturelle comme un bon support pour l'accueil de la partie « terrain » du stage citoyenneté environnement.

Quelles caractéristiques de la réserve de La Massonne en font un site adapté pour le déploiement de ce type de stages (caractéristiques environnementales, biodiversité, menaces, etc.) ?

Plusieurs caractéristiques de la RNR de La Massonne contribuent à en faire un site adapté pour l'accueil de ces stages citoyenneté environnement.

Avant tout, le fait d'être sur un site en réserve naturelle nous permet d'aborder très rapidement le fait de « réglementer pour protéger » : la mission de police est en effet une mission de toutes les réserves

¹ https://www.ne17.fr/.



naturelles, s'appuyant sur le code de l'environnement et la réglementation propre à chaque site ainsi protégé.

Ensuite, il nous apparait que le bon ancrage territorial de la RNR est également un atout permettant de diversifier nos actions pédagogiques et de formation. De plus, notre collaboration étroite et positive avec la municipalité de La Gripperie-Saint-Symphorien, commune sur laquelle se situe plus de 60 % de la réserve naturelle, a permis de faciliter la logistique d'accueil de ces stages, puisque la partie en salle du matin est organisée dans sa salle municipale qui se situe donc à proximité de la réserve naturelle pour l'accueil de la partie « terrain ».

Pour revenir aux missions de la RNR, le volet « éducation, sensibilisation et pédagogie » représente des actions essentielles pour le bon fonctionnement de la réserve naturelle. Et nous voulons à la fois diversifier les publics accueillis et mettre en place des supports pédagogiques adaptés à chaque public. La réserve naturelle, au-delà d'être un site protégé, est également un outil au service de la pédagogie, de la formation et de l'expérimentation.

Enfin, le site de La Massonne offre des potentialités pédagogiques d'une très grande diversité: sa richesse et sa remarquable mosaïque de milieux naturels nous permettent d'illustrer l'aspect « réglementer pour protéger » avec des sujets tels que ceux liés aux zones humides (la gestion hydraulique, qualité et quantité), les espèces protégées, la notion de corridors, les différentes pollutions (sols, eau et air), la fragilité des écosystèmes et notre mission de les préserver.

En quoi consiste votre intervention au cours du stage et comment se déroule-t-elle ? Quels sont les aspects sur lesquels vous insistez auprès des stagiaires ? Quelles explications leur fournissez-vous ?

Notre intervention consiste principalement à animer la « partie terrain » du stage citoyenneté environnement. Nous conduisons le groupe sur un parcours adapté aux sujets sur lesquels nous souhaitons échanger avec les stagiaires, en lien direct avec les infractions commises : réglementation des espaces naturels protégés, protection de la biodiversité dans l'intérêt général, rôle de police au service de la protection des milieux et des espèces, fragilité de la biodiversité et impact des activités humaines... Nous intervenons tout au long de l'après-midi, avec l'appui de nos collègues de l'OFB, sur ces nombreux sujets en illustrant nos propos sur le terrain, en nous appuyant sur des chiffres clés et marquants, des exemples concrets. La préservation de notre environnement s'appuie sur des lois et des réglementations parce qu'elle est une responsabilité collective, au service de notre bien-être.

Quelles sont les réactions des stagiaires que vous constatez le plus souvent ?

Chaque stage se déroule de la même façon mais se différencie chaque fois par l'ambiance du groupe. Cependant, une réaction que nous observons régulièrement est le déni d'une part (les stagiaires ont tendance à minimiser leur propre infraction) et le jugement sévère porté à l'encontre des autres contrevenants d'autre part. Sur le terrain, les stagiaires sont assez à l'écoute et participent. Ils comprennent (assez majoritairement) les enjeux liés la préservation de la biodiversité. On ressent souvent un malaise chez certains stagiaires (issus du monde agricole en particulier) qui ont des difficultés à se projeter dans un système de production plus respectueux. D'autres stagiaires ont pu également se proposer pour du bénévolat ou d'autres stages sur la réserve naturelle.

Dans le cadre des actions et activités de l'association, vous avez l'habitude d'intervenir auprès d'autres publics (animations ponctuelles « grand public », projets pédagogiques dans le cadre scolaire, etc.); quelles particularités percevez-vous s'agissant de votre intervention auprès des stagiaires dans un cadre pénal ?

L'accueil du public, la sensibilisation et la pédagogie font partie des missions principales sur les réserves naturelles, au service de la préservation du patrimoine naturel. Nous accueillons une grande diversité de publics : scolaire (primaire, collège et lycée), étudiants, professionnels et gestionnaires d'espaces naturels, professionnels en réinsertion.



II. LES ALTERNATIVES AUX POURSUITES EN MATIÈRE ENVIRONNEMENTALE

Notre intervention auprès de chaque public demande une adaptation continuelle. Nous abordons particulièrement le rôle de la réglementation et notre responsabilité collective dans la gestion des ressources naturelles dans un objectif de protection, pour le bien commun, de la biodiversité et de l'Environnement. Je pense que nous partageons et échangeons beaucoup, mais ce qui est important également est notre implication sincère et visible ; c'est une remarque positive que l'on nous adresse souvent !

Notre « angle d'attaque » : échanger sur les sujets concrets en lien avec la gestion de la réserve, en faisant un lien direct avec les infractions commises. Nous cherchons à provoquer chez les stagiaires une prise de conscience, par la compréhension des enjeux.



LES INCRIMINATIONS ENVIRONNEMENTALES

Par

Delphine AGOGUET, Daniel ATZENHOFFER, Vincent DELBOS

Magistrats - Inspection générale de la justice (IGJ)

Co-auteurs du rapport de la mission d'évaluation interministérielle « Une justice pour l'environnement »

Avec le concours de Chiara CORSINI

Étudiante en Master 1 droit de l'environnement - Stagiaire à l'IGJ

Évoquer les incriminations environnementales au printemps 2021 revient à planter un arbre dans une ravine, dont, reprenant Édouard GLISSANT¹, le rhizome, racine multiple nourrie d'apports extérieurs, serait incapable d'en rencontrer d'autres tant le sol est instable.

La mission d'évaluation « Une justice pour l'environnement »², pour établir un état des lieux du traitement judiciaire des litiges environnementaux, s'est d'abord attachée à établir une estimation de ce contentieux au sein des juridictions.

En France, le contentieux pénal de l'environnement, hors urbanisme, représente, peu ou prou, 1 % du contentieux pénal général et cette faible judiciarisation est en diminution constante, puisqu'elle avoisinait les 2 % à la fin des années 90³. Ces données chiffrées ne reflètent évidemment pas la réalité des atteintes à l'environnement perpétrées annuellement sur le territoire national⁴. On observe cependant des volumes et des évolutions à peu près similaires dans les pays occidentaux⁵.

Un examen attentif de la typologie française des réponses pénales en matière d'atteintes à l'environnement montre qu'elles sont très majoritairement constituées par des alternatives aux poursuites. En 2019, elles oscillaient entre 60 et 80 % suivant les contentieux et consistaient principalement en des classements sans suite conditionnels ou des rappels à la loi. Si de telles mesures peuvent présenter des vertus pédagogiques, voire réparatrices, il est souvent apparu à la mission que ces alternatives étaient, en l'espèce, une ressource commode pour mal traiter un contentieux qui embarrasse les juridictions.

Ces quelques données attestent de l'inadéquation de la réponse pénale en matière environnementale. Ce contentieux est en réalité trop souvent délaissé par les parquets et les juridictions. Le procureur général près la Cour de cassation, lors d'un colloque organisé à l'Assemblée nationale en janvier 2020, avait, pour sa part, évoqué une « dépénalisation de fait » de ce contentieux⁶.

Deux facteurs principaux expliquent cette désaffection judiciaire pour la matière environnementale.

⁶ Allocution de F. Molins, procureur général près la Cour de cassation, à l'Assemblée nationale le 30 janv. 2020.



¹ É. GLISSANT, « Gorée », Boises, 1979.

² « <u>Une justice pour l'environnement</u> », Mission d'évaluation des relations entre justice et environnement, CGEDD n° 012671-01 et IGJ n° 019-19, oct. 2019.

³ V. à cet égard, « <u>Le traitement du contentieux de l'environnement par la justice pénale entre 2015 et 2019</u> », *Infostat Justice* n° 182, avril 2021, par M. BOUHOUTE et M. DIAKHATÉ, statisticiennes à la SDSE.

⁴ Traitement des infractions environnementales, Questions des Sénateurs, Sénat, 15e législature, 2018.

⁵ En Allemagne, le nombre de faits constatés est ainsi passé d'une trentaine de milliers en 2004 à moins de 20 000 en 2016. Aux États-Unis, environ 1 % des affaires traitées par l'ensemble du système de justice au civil et au pénal peuvent être considérées comme des litiges environnementaux.

D'une part, la fréquente complexité et technicité de cette matière protéiforme qui inclut des domaines aussi variés et spécialisés que la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), dite réglementation Seveso, la lutte contre les pollutions maritimes, la protection des espèces animales protégées... Selon la mission, le seul moyen de surmonter cet obstacle est d'assurer une spécialisation effective des acteurs et des juridictions⁷.

D'autre part, le droit pénal de l'environnement est marqué par un manque de cohérence d'ensemble. Pour reprendre une expression souvent employée par les universitaires que la mission a rencontrés au cours de ses investigations, ce droit « ne fait pas système ».

Les raisons de cette situation sont largement historiques. Elles tiennent à la formation des réglementations au fil du temps, privilégiant le contrôle de l'administration sur les nuisances industrielles et confiant au juge pénal les atteintes à la biodiversité. Avant l'ordonnance du 11 janvier de 2012⁸, il existait en matière environnementale plus de 25 polices administratives spéciales qui étaient appliquées par une cinquantaine de catégories d'agents habilités appartenant à des services ou administrations divers⁹.

Le droit pénal de l'environnement s'est construit sur ce morcellement administratif. Les textes d'incrimination sont fragmentés et éparpillés dans divers codes (code de l'environnement, code forestier, code rural, code minier...). Il existe une constellation d'incriminations contraventionnelles ou délictuelles hétérogènes propres à chaque milieu (l'eau, les pollutions des sols, la protection des espèces animales...) qui, faute d'être clairement identifiées et hiérarchisées, sont souvent peu mobilisées.

En outre, de nombreuses incriminations comportent, dans leurs éléments constitutifs, des conditions d'illicéité qui renvoient à un texte réglementaire faisant ainsi du droit pénal de l'environnement un droit inféodé à la norme administrative.

Les recommandations du rapport d'évaluation « Une justice pour l'environnement »

Dans son rapport « Une justice pour l'environnement », la mission conjointe a tenté de tirer les enseignements de cette dispersion et finalement de cette ineffectivité. Elle a soutenu plusieurs pistes pour remédier à ce morcellement et donner au droit pénal de l'environnement de la cohérence, de la lisibilité et de la visibilité.

Avant toute chose, il serait opportun que les principaux textes du droit pénal environnemental, et notamment les délits autonomes du code de l'environnement, soient regroupés dans le code pénal. Ce rassemblement devrait être opéré dans le livre IV du titre I de ce code qui traite des intérêts fondamentaux de la Nation, l'article 410-1 indiquant précisément que l'équilibre du milieu naturel et de l'environnement figure au nombre de ces intérêts fondamentaux. La Charte de l'environnement, à valeur constitutionnelle, et la perspective d'une modification de l'article 1^{er} de la Constitution invitent à ce classement.

La mission a également préconisé la création d'une infraction générique d'atteinte à l'environnement qui transcenderait la fragmentation du droit environnemental. Cette incrimination,

⁹ V. à cet égard, rapp. inter-inspections « <u>Renforcement et structuration des polices de l'environnement</u> », févr. 2005.



-

⁷ En Espagne, la création d'un parquet national dédié à la protection de l'environnement en 2006 a entraîné le triplement des procédures et condamnations entre 2006 et 2014.

⁸ Ord. n° <u>2012-34</u> du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement.

qui nécessiterait une définition précise de ce que la notion d'environnement recouvre, devrait sanctionner les comportements intentionnels, mais aussi les négligences graves.

Ce nouveau délit n'aurait pas pour vocation de se substituer aux incriminations spéciales, mais il permettrait de dépasser leur champ d'application souvent trop restreint et d'éviter ainsi les angles morts. Il est, par exemple, significatif que les affaires relevant du « Dieselgate » ont été poursuivies par le pôle de santé publique du tribunal judiciaire de Paris sous la qualification généraliste de tromperies sur les qualités substantielles, prévue dans le code de la consommation, faute de qualification dans le code de l'environnement adaptée à l'espèce.

Afin de favoriser la prévention des dommages environnementaux qui sont très souvent irréparables, la mission a estimé qu'il était nécessaire de promouvoir un délit de mise en danger grave de l'environnement, dans toutes ses composantes (sol, sous-sol, eaux et atmosphère), inspiré de l'article 223-1 du code pénal, qui permettrait de sanctionner des comportements dangereux pour l'environnement sur le fondement de la survenance probable d'un dommage potentiel. Prévenir plutôt que guérir.

Par ailleurs, la mission a estimé qu'il fallait conférer aux peines encourues en matière d'atteinte écologique un caractère nettement plus dissuasif¹⁰. Les praticiens du droit et les ONG s'accordent en effet pour souligner aussi bien cette faiblesse que celle des peines prononcées.

Le contentieux pénal des violations environnementales est en effet largement contraventionnel et les juridictions répressives, faute d'acculturation suffisante et de compétence technique, prononcent rarement des peines à la hauteur des enjeux. Pour renforcer le caractère dissuasif des sanctions en matière environnementale, plusieurs pistes ont été suggérées :

- D'abord, la nécessité d'opérer un inventaire des contraventions environnementales de 5^{ème} classe qui justifieraient d'être correctionnalisées. À titre d'exemple, il peut paraître surprenant que le non-respect d'une norme réglementaire par un établissement classé au titre de la réglementation Seveso seuil haut ne soit sanctionné que d'une contravention de 5^{ème} classe.
- S'agissant des délits, afin de mieux réprimer les comportements multi-réitérants, il a semblé judicieux de procéder à des assimilations entre certaines infractions voisines mais portant sur des objets différents. Une telle assimilation pourrait ainsi être opérée entre tous les délits du code de l'environnement relatifs à la protection de la faune, de la flore, d'un espace ou d'un milieu naturel. Cela favoriserait la prise en compte de la récidive qui est en ce domaine largement ignorée.
- Pour les délits les plus graves, la mission a estimé qu'il serait très souhaitable de pouvoir dépasser le montant maximal de l'amende encourue dès lors qu'il pourrait être démontré que l'atteinte à l'environnement a généré un gain supérieur au maximum encouru. Le plafonnement au quintuple de l'amende encourue par les personnes morales est jugé insuffisant par nombre d'observateurs.
- S'agissant des peines complémentaires en matière environnementale, l'arsenal législatif est apparu satisfaisant à la mission. Il comporte en effet : confiscation, exclusion des marchés publics, fermeture d'établissement, interdiction d'exercer une activité, affichages.
 Mais ces dispositions sont largement méconnues par les magistrats, procureurs qui ne les requièrent pas et juges qui ne les prononcent pas. De ce fait, elles sont sous-employées

¹⁰ L'ordonnance n° <u>2012-34</u> du 11 janvier 2012 (d'harmonisation des polices administrative et judiciaire) et la loi n° <u>2016-1087</u> du 8 août 2016 (sur la reconquête de la biodiversité) ont sensiblement aggravé les quantums d'emprisonnement et d'amende encourus.



par les juridictions. Selon l'AGRASC, les sommes confisquées sur le fondement d'une infraction environnementale se sont élevées à 8 390 euros en 2018 ¹¹. Par-delà la spécialisation et la formation des magistrats, la diffusion d'une circulaire invitant les parquets à requérir ces peines complémentaires aux vertus très dissuasives paraitrait judicieuse.

Enfin, la mission s'est attachée à voir comment la répression pouvait être mieux ciblée à l'égard des personnes morales. C'est pourquoi, inspirée de la convention judiciaire d'intérêt public, créée par la loi du 9 décembre 2016 (loi Sapin 2), en matière de corruption et de fraude fiscale, laquelle a rencontré dans les faits un indéniable succès, elle a préconisé la création, à l'encontre des personnes morales, d'une convention judiciaire d'intérêt public en matière environnementale. Le mécanisme de la CJIPE apparait en effet très adapté à la délinquance écologique, faite de normes et de procédures à respecter par les entreprises, sans nécessairement un comportement fautif à la clé. De surcroit, ce qui importe ce sont les mesures correctrices qui vont être mises en œuvre, une fois la responsabilité de la personne morale reconnue par celle-ci. Ce double dispositif, reconnaissance de responsabilité entrainant le paiement d'une amende conséquente et mise en place par convention discutée avec le parquet d'un paquet de dispositions visant à prévenir et réparer les dommages, qui a montré son efficacité pour faire entrer les démarches de compliance dans le monde des affaires, apparait parfaitement approprié au contexte des atteintes apportées par des activités économiques à l'environnement.

Cette préconisation a été inscrite dans la loi du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée qui prévoit que le parquet pourra convenir avec la personne morale responsable de délits prévus au code de l'environnement d'une convention portant d'une part, sur le versement d'une amende pénale proportionnelle au profit réalisé par l'entreprise en portant atteinte à l'environnement, pouvant aller jusqu'à 30 % du chiffre d'affaires, et d'autre part, sur la prescription d'un programme de mise en conformité à la règlementation et de mesures de remise en état sous le contrôle effectif d'un garant.

Le législateur n'a toutefois pas suivi les recommandations de la mission sur deux points :

- D'abord sur le contrôle de la bonne exécution de la convention, pour laquelle il était proposé de former un garant dédié, comme le joue l'Agence française anticorruption dans la CJIP issue de la loi Sapin 2.
- Et ensuite sur le format de l'audience d'homologation lors de laquelle la mission proposait d'entendre, outre les parties prenantes à la convention, les victimes, en donnant une capacité au juge saisi, au terme d'une procédure contradictoire, d'amender la convention pour tenir compte de tous les intérêts en présence, y compris ceux des entités naturelles atteintes.

Les recommandations de la Convention citoyenne pour le climat : le crime d'écocide

Les 150 citoyens réunis dans la Convention citoyenne pour le climat mise en place à l'automne 2019, lancée par le président de la République, ont, durant plusieurs mois, élaboré des solutions pour sortir de la crise climatique. Parmi les 149 propositions issues de ces travaux¹², certaines rejoignaient les préconisations de notre mission.

¹² <u>Les propositions de la Convention Citoyenne pour le Climat</u>, rapport final, juin 2020.



¹¹ Et à 11 250 euros pour le 1^{er} semestre 2019.

L'une d'elle, la proposition SN7.1, s'intitulait « Adopter une loi qui pénalise le crime d'écocide dans le cadre des 9 limites planétaires, et qui intègre le devoir de vigilance et le délit d'imprudence, dont la mise en œuvre est garantie par la Haute Autorité des Limites Planétaires ».

Les citoyens proposaient ainsi la création d'un crime d'écocide, défini comme « toute action ayant causé un dommage écologique grave en participant au dépassement manifeste et non négligeable des limites planétaires, commise en connaissance des conséquences qui allaient en résulter et qui ne pouvaient être ignorées ».

Ils proposaient également de créer un délit d'imprudence, défini comme une « violation d'une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou un règlement ayant causé un dommage écologique grave en participant au dépassement manifeste et non négligeable des limites planétaires ». Cet ensemble s'inscrivait dans une série de recommandations visant à la spécialisation judiciaire, notamment par la création d'un « juge délégué aux affaires environnementales ».

Les préconisations du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique

Comme le président de la République l'avait indiqué lors de la remise des propositions par la Convention citoyenne pour le climat, un travail de concertation a été entrepris sous l'égide du cabinet du garde des Sceaux avec des citoyens et une ONG, qui apportait un soutien technique et juridique à cette proposition¹³, afin de proposer une rédaction conforme aux principes généraux du droit pénal.

L'article 67 de ce projet de loi introduit à l'article L. 173-3-1 du code de l'environnement un délit de mise en danger de l'environnement qui sanctionne l'exposition de la faune, de la flore ou de la qualité de l'eau à un « risque immédiat d'atteinte grave et durable ». Le texte précise que sont considérées comme « durables » les atteintes susceptibles de durer au moins dix ans. Ce délit se limite aux faits prévus aux articles L. 173-1 et L. 173-2 (infractions prévues en matière d'ICPE) et à l'article L. 1252-5 du code des transports (transport de marchandises dangereuses) qui emportent un « risque immédiat d'atteinte grave et durable ». Dans son avis du 4 février 2021¹⁴, le Conseil d'État considère que ces dispositions ne se heurtent à aucun obstacle constitutionnel ou conventionnel.

L'article 68 du projet de loi crée trois nouveaux délits :

- le délit intentionnel de non-respect de la réglementation sur les ICPE,
- le délit de pollution non-intentionnel de l'air et de l'eau,
- le délit intentionnel de pollution des sols.

Ces nouvelles infractions seront punies d'une peine de cinq ans d'emprisonnement et un million d'euros d'amende (ce montant pouvant être porté jusqu'au quintuple de l'avantage tiré de la commission de l'infraction).

Le Conseil d'État a ainsi émis des remarques très défavorables sur les alinéas concernés au motif que le projet de loi n'assure pas une répression cohérente, graduée et proportionnée des atteintes graves et durables à l'environnement, puisqu'une même sanction est attachée à trois infractions alors que certaines sont intentionnelles et d'autres non.

Enfin, ce même article 68 du projet de loi crée un délit d'écocide qui trouvera à s'appliquer dans deux hypothèses distinctes. D'une part, lorsque le délit non-intentionnel de pollution de l'air et de l'eau (L. 231-1) est commis de manière intentionnelle. Et d'autre part, lorsque les infractions

¹⁴ CE, 4 févr. 2021, AVIS SUR UN PROJET DE LOI portant lutte contre le dérèglement climatique et ses effets, NOR : TREX2100379L.



¹³ V. le site https://www.wildlegal.eu/.

prévues au II de l'article L. 173-3 (atteintes graves et durables à la santé, la faune, la flore, à la qualité de l'air, du sol ou de l'eau consécutives au non-respect d'une réglementation sur les installations, ouvrages, travaux et activités) ou à l'article L. 231-2 (pollution intentionnelle des sols) sont commises en connaissance des risques encourus d'atteintes graves et durables sur la santé, la flore, la faune ou la qualité de l'air, de l'eau ou des sols. Ce délit d'écocide sera puni de la peine de dix ans d'emprisonnement et de 4,5 millions d'euros d'amende, ce montant pouvant être porté jusqu'au décuple de l'avantage tiré de l'infraction.

Dans son avis précité, le Conseil d'État a émis un avis défavorable sur l'alinéa introduisant ce délit d'écocide. Premièrement, il rappelle que les infractions prévues au II de l'article L. 173-3 ou à l'article L. 230-2 sont des infractions intentionnelles et que la « connaissance du risque » est déjà incluse dans les éléments constitutifs de ces infractions, et ne peut alors constituer une circonstance aggravante, au risque d'une censure par le Conseil constitutionnel au nom du principe d'égalité devant la loi pénale.

À l'inverse, le projet de loi prévoit des sanctions différentes pour des infractions comportant les mêmes éléments constitutifs (intentionnalité et atteinte grave et durable sur l'environnement). En effet, le délit de pollution de l'air et du sol (L. 231-1), qualifié d'écocide lorsque les faits sont commis de manière intentionnelle, est puni plus sévèrement que les délits de pollution des sols (L. 231-2) et de non-respect de la réglementation sur les ICPE (II du L. 173-3).

Mais où va-t-on?

La légitimité démocratique revient aux représentants de la Nation, au législateur. La loi du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée a repris deux recommandations-phares de la mission « Une justice pour l'environnement », avec la désignation de pôles spécialisés en matière environnementale au niveau des cours d'appel, tant sur le plan civil que sur le plan pénal, et la mise en œuvre d'une convention judiciaire écologique. Ces deux créations législatives seront certainement de nature à favoriser une meilleure appropriation par la justice des enjeux environnementaux et à apporter un réponse judiciaire, civile et pénale, de qualité conforme aux attentes de notre époque et aux défis posés par la crise climatique et la disparition forcée de la biodiversité.

Que dire, enfin, de l'avenir immédiat et du contenu du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique ? Certes, il propose de créer un délit de mise en danger de l'environnement qui permet de sanctionner l'exposition de l'environnement à un risque d'atteinte grave et durable, mais il en réduit largement la portée en précisant que « sont considérées comme durables les atteintes susceptibles de durer au moins dix ans ». Le projet de loi propose en outre de créer de nouveaux délits mais dont les champs d'application sont restreints et très segmentés et ne répondent donc pas à l'aspiration de clarté et de globalité pour de nombreux commentateurs. Enfin, ce projet de loi propose de créer un délit d'écocide dont il n'est pas sûr qu'il corresponde aux souhaits de la Convention citoyenne pour le climat qui avait soutenu son adoption. Il y a sans doute dans ce projet de loi une volonté d'assurer une meilleure protection de l'environnement à travers le droit pénal, mais cet élan reste encore fortement retenu.

La discussion parlementaire n'est pas achevée, le texte adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 4 mai 2021 devant encore être examiné par le Sénat¹⁵. Des débats au Palais Bourbon, tant en commission spéciale qu'en séance plénière, ont tenté de préciser et de remédier aux

¹⁵ Voir le texte adopté par l'Assemblée nationale : <u>Projet de loi, adopté, par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, n° 551, déposé(e) le mardi 4 mai 2021.</u>



insuffisances relevées par le Conseil d'État, sans toutefois réellement aboutir à une réelle clarification, de l'avis le plus généralement répandu parmi les spécialistes de ces questions.

Une disposition retenue par amendement créant un article 73 parait, à ce stade, prometteuse¹⁶: elle demande à l'exécutif de produire au Parlement dans un délai de deux ans un rapport sur l'application combinée des articles 67 et 68 du projet de loi et des dispositions de la loi du 24 décembre 2020 créant les pôles spécialisés. Si, d'ici là, les moyens sont mis pour rendre effectives ces dispositions, en leur donnant les moyens notamment humains, et si l'évaluation est concluante, la nouvelle législature disposera d'un éclairage sincère pour prolonger le chemin ouvert.

Certes, le travail législatif, par définition œuvre de compromis, est soumis à différentes contraintes et traduit des choix entre des positions diverses pour, par-delà la loi, affirmer une orientation politique.

Le temps nécessairement long dans lequel s'inscrit un changement de paradigme pour que le juge prenne toute sa place dans le traitement des litiges écologiques n'est pas un temps linéaire. La loi consacre un état des forces en présence à un moment donné et sans doute une pédagogie de la protection de l'environnement par le juge reste à faire.

Dans l'attente des débats au Sénat et d'une éventuelle saisine du Conseil constitutionnel, prenons pour philosophie cette phrase de CHURCHILL: « Ce n'est pas la fin. Ce n'est même pas le commencement de la fin. Mais, c'est peut-être la fin du commencement ».

¹⁶ **Article 73 (nouveau)**: « Dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur l'application des articles 67 et 68 de la présente loi et sur les dispositions introduites par les articles 15 à 20 de la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée. Ce rapport présente notamment l'incidence de ces dispositions sur le taux et la nature de la réponse pénale aux infractions prévues par le code de l'environnement et constatées par les agents habilités à cet effet, sur le nombre de condamnations et sur le montant des peines prononcées en matière environnementale. Le cas échéant, ce rapport propose des mesures législatives complémentaires pour assurer une sanction efficace et proportionnée des atteintes à l'environnement. »



UTILITÉ ET SPÉCIFICITÉS DE LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES PERSONNES MORALES EN MATIÈRE ENVIRONNEMENTALE

Par

Juliette TRICOT

Maîtresse de conférences en droit privé et sciences criminelles Co-directrice du Centre de droit pénal et de criminologie (CDPC) Université Paris Nanterre

La responsabilité pénale des personnes morales présente-t-elle des spécificités en droit de l'environnement? De prime abord, l'interrogation paraît incongrue puisque c'est le droit commun qui s'applique « sans spécificité aucune »¹ en cette matière. Ainsi, l'ouvrage de référence dans le domaine se dispense-t-il de l'étude de la question². Le renvoi opéré à l'article 121-2 du code pénal par l'article L. 173-8 du code de l'environnement achève de convaincre. Et pourtant. À l'examen, l'hypothèse gagne à être creusée. Elle conduit d'abord, dans une démarche de politique criminelle³, à rappeler les spécificités – même relatives – de cette expression de la responsabilité juridique vis-à-vis d'autres qui la voisinent, la conditionnent ou la concurrencent. Ainsi, la responsabilité environnementale connaît-elle des expressions civile et administrative qui doivent d'ailleurs être pensées et articulées avec la responsabilité pénale. À cet égard, rappeler et marquer les spécificités de chacune, et donc en particulier de la responsabilité pénale, permet de redonner à toutes leur place et de rationnaliser la réponse – plurielle – qui peut ou doit être apportée à une atteinte environnementale donnée. Cela est paradoxalement d'autant plus vrai dans un contexte de rapprochement des sanctions tant en ce qui concerne leur type (ainsi de l'exemple paradigmatique de l'amende) que leurs fonctions (la prévention n'est pas l'apanage de la sanction administrative, ni la répression celui de la sanction pénale, pas plus que la réparation n'est réservée à la sanction civile). L'hypothèse conduit, ensuite, selon une démarche de politique pénale, à souligner les liens spécialement étroits qu'entretiennent responsabilité pénale des personnes morales et enjeux environnementaux. Déjà en 1981, lorsque le comité des ministres du Conseil de l'Europe préconise l'institution d'un tel régime, il ne manque pas de viser les infractions contre l'environnement⁴. Plus généralement, lorsque ce régime est envisagé en droit interne, les limites de son périmètre incluent ces infractions⁵. Ce fut le cas, en France, en 1994, le législateur ayant d'abord préféré opter pour le principe de spécialité en limitant la portée de son innovation à une liste déterminée d'infractions. Parmi celles-ci, les incriminations environnementales n'étaient pas en reste⁶. Certes, le principe de généralité s'est vite imposé⁷. Il n'en demeure pas moins que la liste des incriminations initiales signale le champ substantiel que le législateur avait dans le viseur au moment d'introduire la responsabilité des personnes morales. De plus, la généralisation du champ matériel de cette responsabilité ne modifie qu'en apparence le fait que celle-ci est en réalité très largement déterminée par le droit pénal spécial. En effet, en dehors d'hypothèses d'école, le contentieux montre bien que le dispositif est, de fait, limité à certains secteurs et à certaines infractions dont l'environnement et « ses » incriminations. Les grandes affaires environnementales l'expliquent

⁷ Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité (« Perben II »).



¹ V. JAROWSKI, « Chronique de droit pénal de l'environnement (janvier 2016 à décembre 2018) », Revue juridique de l'environnement, 2019/2, p. 353 et s., sp. p. 366.

² D. Guihal, T. Fossier, J.-H. Robert, *Droit répressif de l'environnement*, Economica, 5ème éd., 2021, n° 401.

³ M. Delmas-Marty, Les grands systèmes de politique criminelle, PUF, 1992.

⁴ Recommandation N° <u>R (81) 12</u> du Comité des ministres aux États membres sur la criminalité des affaires, adoptée le 25 juin 1981.

⁵ G. GIUDICELLI-DELAGE (dir.), *Droit pénal des affaires en Europe*, PUF, 2005.

⁶ M. PRIEUR *e.a., Droit de l'environnement*, Dalloz, 8ème éd., 2019, n° 1511 (note 5).

aisément puisqu'elles ont immanquablement pour protagonistes principaux ou secondaires des entités collectives⁸. C'est sans doute pourquoi la nécessité de la responsabilité pénale des personnes morales en ce domaine n'est plus discutée. Elle l'est d'ailleurs de moins en moins aux échelles européenne⁹, internationale¹⁰ et comparée¹¹. Pourtant, paradoxalement, en France, alors que se profile son trentième anniversaire, l'utilité du dispositif en matière environnementale apparaît contestée. Serait-ce l'indice d'une autre spécificité ou, au contraire, une preuve supplémentaire de l'absence d'un sort à part, le dispositif étant controversé non seulement dans ses applications à la matière environnementale mais dans son entier ? La réponse se situe sans doute à mi-chemin de sorte que la recherche des spécificités de la responsabilité pénale des personnes morales se révèle porteuse en ce qu'elle permet de saisir dans quelle mesure sa mise en œuvre est (ou peut) être utile afin de relever les défis toujours plus pressants que posent les atteintes à l'environnement.

C'est ainsi que bien que reconnu indispensable, le dispositif français d'engagement de la responsabilité pénale des êtres collectifs accuse des signes de fragilité qui mettent en cause son utilité même (I). Pourtant, le paradoxe d'un dispositif nécessaire mais inutile n'est peut-être qu'apparent ou provisoire si l'on admet qu'il est d'abord et surtout révélateur des conditions manquantes à son déploiement effectif et efficace (II).

<u>I – L'utilité contestée de la responsabilité pénale des personnes morales à l'épreuve de la protection du droit de l'environnement</u>

En disposant que les personnes morales sont responsables pénalement des infractions commises pour leur compte par leurs organes ou représentants, l'article 121-2 du code pénal exposait le dispositif à plusieurs interprétations. En effet, non seulement la définition des deux conditions d'imputation qu'il pose (la commission « par les organes ou représentants » et la commission « pour le compte ») mais aussi leur articulation, selon que l'accent est mis plutôt sur l'une ou sur l'autre, restaient à préciser. Or, l'application du texte se révèle semée d'embûches au point de décourager d'y recourir et d'ébranler la confiance dans sa pertinence même.

Ainsi, fragilisée par ses conditions de mise en œuvre (A), l'utilité du régime de responsabilité pénale des personnes morales est désavouée jusque dans son principe (B).

A. L'utilité fragilisée par les conditions substantielles de mise en œuvre de la responsabilité

La version française de la responsabilité pénale des groupements s'est longtemps cherchée au confluent des trois principaux modèles observables à l'échelle comparée¹². Selon les points de vue, il n'est pas certain qu'elle se soit véritablement trouvée, ce dont atteste la matière environnementale. En effet, le nombre de condamnations de personnes morales pour des faits d'atteinte à l'environnement reste notoirement faible sans compter que les sanctions, lorsqu'elles sont prononcées, apparaissent trop souvent mal calibrées¹³. Parmi les raisons susceptibles d'expliquer que

¹² J. TRICOT, « <u>Le droit pénal à l'épreuve de la responsabilité des personnes morales : l'exemple français</u> », RSC 2012, p. 19 et s. ¹³ En dernier lieu, voir notamment l'<u>étude d'impact</u> (p. 143 et s.) accompagnant le projet de loi « Parquet européen et justice pénale spécialisée » selon laquelle 139 personnes morales ont été condamnées en 2017. Seules 60 amendes fermes ont été prononcées pour un montant moyen de 27 000 euros. Il faut néanmoins réserver les sanctions prononcées par les JULIS en



⁸ Un constat rappelé par la récente circulaire du 11 mai 2021, « visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale », NOR : JUS2114982C, sp. p. 14.

⁹ En particulier, depuis l'adoption de la directive <u>2008/99/CE</u> relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, bien que le texte, conformément à l'habitude, n'impose pas la nature pénale de la responsabilité des groupements (art. 6).

¹⁰ L. Neyret (dir.), *Des écocrimes à l'écocide, Le droit pénal au secours de l'environnement*, Bruylant, 2015 ; F. Bellivier, M. Eudes, I. Fouchard, *Droit des crimes internationaux*, PUF, 2018. Toutefois, les obstacles demeurent nombreux, M. Eudes, J. Tricot, « Observations d'une internationaliste et d'une pénaliste sur les atteintes à l'environnement », *in* A.-L. Chaumette, R. Parizot (dir.), *Les nouvelles formes de criminalité internationale*, Pedone, 2021, p. 53 et s.

¹¹ G. GIUDICELLI-DELAGE, op. cit.

les responsabilités d'entreprises – ou d'entités publiques¹⁴ d'ailleurs – soient si peu judiciairement constatées et sanctionnées se trouve sans doute l'interprétation étroite que retient la chambre criminelle de la Cour de cassation du premier alinéa de l'article 121-2 du code pénal. En effet, après avoir semblé privilégier une conception sinon vicariale¹⁵ à tout le moins indirecte¹⁶ de la responsabilité pénale des êtres collectifs, la Cour a, un temps, accueilli et soutenu l'option proposée par des juridictions de fond de tirer le régime français vers un modèle organisationnel lequel s'appuie sur la faute propre de l'entité morale, tirée de la défectuosité du fonctionnement de la structure.

Cependant, désormais, comme le souligne la circulaire précitée du mois de mai dernier, la jurisprudence retient une conception de la responsabilité par représentation qui exige l'identification précise et expresse d'un organe ou d'un représentant de la personne morale ayant commis l'infraction pour le compte de celle-ci¹⁷. C'est ainsi qu'après avoir constaté la matérialité de l'infraction, le juge est tenu « quel que soit le mode de poursuite et, au besoin, en ordonnant un supplément d'information, de rechercher si les manquements relevés résult[e]nt de l'abstention de l'un des organes ou représentants de la société prévenue et s'ils [o]nt été commis pour le compte de celle-ci »¹⁸. Partant, le juge ne peut se contenter d'énoncer que l'infraction a « nécessairement » été commise par un organe dirigeant de la société poursuivie, agissant au nom et pour le compte de celle-ci¹⁹. Pareillement, est insuffisante l'indication trop générale selon laquelle « les dirigeants et responsables de production de l'entreprise ont reconnu n'avoir aucune connaissance de la réglementation en matière d'exportation de déchets » tandis que « la prévenue – personne morale – n'[a] mis aucune procédure en place pour assurer le suivi des déchets »²⁰. De même encore, il ne saurait suffire de désigner l'organe ou le représentant au travers de sa fonction, car cela ne revient pas à l'identifier²¹.

L'autre condition de l'imputation d'une infraction à une personne morale, exigeant que la première ait été commise « pour le compte » de la seconde, a longtemps été négligée. Si elle fait désormais l'objet de davantage de développements en jurisprudence, son autonomie vis-à-vis de la première condition et sa signification exacte demeurent encore incertaines²². En revanche, s'agissant de sa portée, l'espoir nourri par certains qu'elle puisse éclipser la première condition d'imputation et, ainsi, libérer le régime de responsabilité des limites étroites imposées par l'identification précise d'un organe ou d'un représentant paraît pour l'heure vain.

Pour contenir sinon contourner les obstacles découlant de cette lecture stricte (ou étroite) des conditions légales, la Cour semble proposer des correctifs et des ajustements. Ainsi, de la notion de représentant, d'abord attribuée au salarié délégataire²³, puis au salarié dont le statut et les attributs sont propres à lui conférer cette qualité²⁴, enfin à celui qui exerce dans les faits les pouvoirs de ceux

²⁴ Crim., 11 nov. 2011, n° <u>10-87.212</u>.



Justice actualités n° 25 / juin 2021

matière de pollution des eaux maritimes par rejets des navires dont le montant moyen s'élève à 333 000 euros s'agissant des 57 amendes prononcées entre 2000 et 2014.

¹⁴ Pour des illustrations récentes concernant des communes, voir Crim., 26 juin 2018, n° <u>17-84.404</u>, V. JAROWSKI, *op. cit.*; Crim., 16 avr. 2019, n° <u>18-84.073</u>, *RSC* 2019, p. <u>369</u>, obs. É. Monteiro.

¹⁵ Qui s'apparente à une responsabilité du fait d'autrui.

¹⁶ En retenant le modèle « identificatoire » qui repose sur une responsabilité du fait personnel par représentation selon laquelle parce que la personne morale agit par ses organes et représentants, ces derniers « sont » la personne morale et engagent donc la responsabilité personnelle de cette dernière lorsqu'ils agissent pour son compte.

¹⁷ Une telle exigence ne s'imposant toutefois pas préalablement à la mise en examen, Crim. 12 avr. 2016, n° <u>15-86.169</u>.

¹⁸ Crim., 22 mars 2016, n° <u>15-81.484</u>, en matière de déchets ; voir, de même, Crim. 16 avr. 2019, n° <u>18-84.073</u>, en matière de pollution aquatique.

¹⁹ Crim., 19 avr. 2017, n° <u>16-81.095</u>, en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement.

²⁰ Crim., 18 déc. 2018, n° <u>16-82.212</u>.

²¹ Crim., 10 déc. 2019, n° <u>18-84.737</u>, *Dr. Pénal* n° 2, févr. 2020, comm. 31, Ph. Conte.

²² J.-Y. Maréchal, « Responsabilité des personnes morales », *JCl. Pénal Code*, Fasc. 20.

²³ *Ibid*, n° 88-89.

d'un organe²⁵. Néanmoins, outre que ces correctifs ne permettent pas toujours de contenter les exigences de la légalité supposées justifier le rejet des présomptions d'imputation²⁶ ou de toute tentative de mâtiner le dispositif français d'une teinte organisationnelle, ils n'ont pas permis jusqu'ici de réduire les faiblesses dommageables de la responsabilité pénale des personnes morales en matière environnementale.

On comprend alors la tentation de se détourner des ressources du droit de fond pour préférer celles apparemment plus efficaces de la procédure.

B. L'utilité désavouée par les opportunités procédurales d'évitement de la responsabilité

C'est ainsi que la création de la convention judiciaire d'intérêt public en matière environnementale (CJIPE) peut être lue comme un désaveu manifeste ou – ce qui n'est pas mieux – un renoncement vis-à-vis de la responsabilité pénale.

Comme chacun sait, cette innovation de la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 est inspirée du précédent de la loi Sapin 2²⁷ lequel est lui-même issu d'une importation de dispositifs anglo-saxons. Insérée à l'article 41-1-3 du code de procédure pénale, la procédure organise l'évitement de la responsabilité pénale au nom d'une plus grande efficacité et effectivité de la réponse pénale et de la protection de l'environnement. L'alliage des modes de réparation civile associés à la procédure pénale²⁸ doit permettre de tirer profit de la puissance de cette dernière, en la mettant au service de la remise en état des milieux, sans s'embarrasser des contraintes du procès (et du droit) pénal. Limitée aux délits prévus par le code de l'environnement ainsi qu'aux infractions connexes (à l'exclusion des crimes et délits contre les personnes prévus au livre II du code pénal), la CJIP environnementale permet comme sa grande-sœur dans le domaine de l'anti-corruption ²⁹ d'imposer le versement d'une « amende d'intérêt public » au Trésor public et le recours à un « programme de mise en conformité ». De manière spécifique toutefois, la CJIPE oriente, sans le définir, le programme de conformité, d'une durée maximale de trois ans, vers la « régularis[ation] de la situation de la personne morale au regard de la loi ou des règlements ». Elle peut en outre imposer la « répar[ation] du préjudice écologique dans un délai de trois ans ».

Sans exclure que la protection de l'environnement puisse tirer parti d'une nouvelle corde à son arc répressif, la possibilité d'une mise à l'écart de la responsabilité pénale pour des infractions environnementales graves interroge, d'autant que, parallèlement, les seuils punitifs sont rehaussés et la création de nouveaux délits est envisagée³⁰. Le scepticisme qu'inspire une telle conjonction est renforcé par l'absence de version environnementale de la peine de mise en conformité, créée à l'article 131-39-2 du code pénal en matière d'atteintes à la probité à la faveur de la loi Sapin 2.

Cependant, une lecture plus optimiste du nouveau dispositif peut être faite qui voit dans cette introduction de la conformité des chances nouvelles pour la répression et en particulier de nouveaux leviers pour la responsabilité pénale.

³⁰ Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.



-

²⁵ Crim., 27 févr. 2018, n° <u>17-81.457</u>, dans lequel la chambre n'hésite pas à reconnaître une délégation de pouvoirs « de fait », *Dr. pénal* n° 5, mai 2018, comm. 76.

²⁶ Permettant de desserrer l'emprise de l'obligation d'identifier précisément un organe ou un représentant.

²⁷ Loi n° <u>2016-1691</u> du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

²⁸ « <u>Une justice pour l'environnement</u> », Mission d'évaluation des relations entre justice et environnement, CGEDD n° 012671-01 et IGJ n° 019-19, oct. 2019.

²⁹ À laquelle elle emprunte l'essentiel de sa procédure.

<u>II – L'utilité conditionnée de la responsabilité pénale des personnes morales au service de la protection du droit de l'environnement</u>

Il est, en effet, permis de voir dans la CJIPE non seulement la reconnaissance implicite de l'impasse d'une responsabilité pénale des personnes morales de nature (exclusivement) indirecte mais aussi, plus positivement, un signe d'ouverture, par la voie procédurale, à de nouveaux outils de responsabilisation ainsi qu'à de nouveaux repères pour la responsabilité.

Une telle perspective invite à ne pas délaisser la voie de la responsabilité pénale, reléguée au rang d'outil marginal, exceptionnellement employé, voire de simple menace aux mains de l'administration et, désormais, de l'autorité de poursuite, mais au contraire à rechercher les conditions nouvelles ou manquantes de son utilité. Il peut en être identifié de deux ordres : celles qui tiennent à la conception même de la responsabilité – et à la possibilité de son renouvellement (A), d'une part, et celles qui tiennent aux modalités et enjeux de sa constatation – en participant à la réhabilitation des vertus tirées de son prononcé (B).

A. Les conditions tenant à la conception de la responsabilité

Parmi les conditions d'une utilité restaurée de la responsabilité pénale des personnes morales se trouve sans doute la reconnaissance de la spécificité des enjeux qu'elle pose en matière environnementale. Car elle ajoute à l'anthropocentrisme l'anthropomorphisme³¹. Le premier questionne les ressources du droit pénal spécial et confronte la répression pénale à la reconfiguration du répertoire (et de l'agencement) des valeurs protégées et à l'appréhension renouvelée de la gravité des atteintes qui lui sont portées lorsque celles-ci sont indépendantes d'une atteinte (qualifiable) à la personne humaine³². Il se situe à l'arrière-plan de la responsabilité pénale des personnes morales (et participe de la faiblesse des condamnations, en nombre et sévérité). Le second, en revanche, lui est directement lié. Or, il vient de connaître des développements neufs qui témoignent du besoin de reconnaître la spécificité non seulement des personnes morales – ce qui est en bonne voie – mais aussi, par voie de conséquence, des termes de leur imputabilité.

Quant à la première, le grand arrêt de droit pénal général, des sociétés et européen rendu par la chambre criminelle de la Cour de cassation le 25 novembre 2020³³ a ouvert une brèche dans la muraille que dresse la personnalité juridique en cas de restructuration, particulièrement de fusion-absorption, de l'entreprise mise en cause. Il rebat, en effet, les cartes du régime de responsabilité des entités collectives en considérant que doit être remise en cause, selon les termes mêmes de la Cour, l'approche anthropomorphique de l'opération de fusion³⁴, laquelle ne tient pas compte de la spécificité de la personne morale qui peut changer de forme sans pour autant être liquidée³⁵. Cette remise en cause, permise selon la chambre criminelle par la jurisprudence de la CEDH³⁶ et, en conséquence, imposée, selon la chambre, par celle de la CJUE³⁷, pour n'être pas inattendue, était toutefois imprévisible. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le juge de cassation admet procéder à un revirement, qu'il soumet à l'exigence de prévisibilité en limitant l'application de la solution nouvelle

³⁶ CEDH, 24 oct. 2019, Carrefour France c. France, n° <u>37858/14</u>.

³⁷ CJUE, 5 mars 2015, *Modelo Continente Hipermercados SA*, aff. <u>C-343/13</u>.



³¹ Sur cette combinaison, envisagée toutefois dans une toute autre perspective, voir le très beau texte de G. Giudicelli-Delage: « Humanisme et environnement », in M. Delmas-Marty, A. Jeammaud et O. Leclerc (dir.), *Droit et Humanisme – Autour de Jean Papon, juriste forézien*, coll. « Esprit des Lois, Esprit des Lettres », Classiques Garnier, 2015, p. 221 et s.

³² J. TRICOT, « Les infractions environnementales face au renouvellement des stratégies et des techniques d'incrimination », Énergie - Environnement - Infrastructures n° 12, déc. 2017, dossier 31.

³³ Crim., 25 nov. 2020, n° <u>18-86.955</u>; « Application du droit de l'Union européenne par la Cour de cassation », *Revue Europe*, chron. 2021 (à paraître).

³⁴ Paragraphe 21 de l'arrêt.

³⁵ Ibid.

aux fusions réalisées postérieurement à sa décision. Ainsi, sous réserve de l'hypothèse (qui n'est pas d'école) de la fraude à la loi, applicable en dehors du champ d'application du droit de l'Union et sans limitations temporelles, la Cour consacre la possibilité, en cas de fusion-absorption, s'agissant des entités soumises à la directive 78/855/CEE³⁸, de condamner pénalement la société absorbante à une peine d'amende ou de confiscation³⁹ pour des faits constitutifs d'une infraction commise par la société absorbée avant l'opération⁴⁰. Ce faisant, elle souligne, sans doute malgré elle, encore un peu plus, les limites d'un modèle qui refuse de reconnaître - véritablement - la spécificité de la responsabilité des personnes morales alors qu'il pourrait avoir tout à gagner à s'émanciper de celui conçu pour les personnes physiques, y compris en permettant de repenser l'enjeu fondamental de l'ensemble : l'articulation des responsabilités des personnes physiques et des personnes morales. À cet égard, l'occasion semble avoir été manquée jusqu'ici d'une responsabilisation des structures afin de (mieux) responsabiliser ceux qui y détiennent le pouvoir de décision. Or, le législateur contemporain expérimente de nouveaux modes de formation et d'application du droit⁴¹ qui pourraient peut-être aider à la saisir à l'avenir. Le droit français en offre deux illustrations récentes. Ainsi, la loi Sapin 2 inscrit formellement ce dernier dans l'ère de la compliance⁴² en faisant peser sur les dirigeants⁴³ de sociétés de grande taille⁴⁴ l'obligation d'adopter des « programmes de mise en conformité » anti-corruption. La loi sur le devoir de vigilance du 27 mars 2017⁴⁵ a, quant à elle, mis au compte des sociétés dominantes un devoir de vigilance vis-à-vis des risques et des atteintes graves envers les droits humains et les libertés fondamentales, la santé et la sécurité des personnes ainsi que l'environnement, qui doit se matérialiser dans un « plan de vigilance »46. Bien que distinctes, la conformité et la vigilance ont en commun d'enrôler les entreprises dans une démarche obligatoire de prévention des risques associés à l'activité de l'organisation. Outre sa pertinence évidente dans le champ environnemental, cette option en faveur d'une autorégulation contrôlée à des fins de responsabilisation ex ante⁴⁷ n'est pas dénuée d'incidences sur la perspective d'une responsabilisation ex post⁴⁸. Devant le juge pénal, les programmes de conformité et les plans de vigilance, indépendamment de toute reconnaissance légale, peuvent servir à établir la responsabilité de l'entreprise en participant des éléments d'appréciation de sa culpabilité. L'analyse du juge répressif dans l'affaire Erika le montre, même si n'étaient pas en jeu de tels instruments. Le non-respect des règles et de la procédure (dite de vetting) d'inspection des navires, volontairement mises en place en dehors de toute obligation juridique, a permis au juge de caractériser le paramètre de l'absence de diligences normales qu'exige l'article 121-3 du code pénal pour établir l'imprudence punissable⁴⁹. Plus encore, le juge s'est appuyé sur l'instrument – contractuel et « purement » volontaire – de la charte partie⁵⁰ prévoyant la procédure de *vetting* pour révéler la réalité des responsabilités et atteindre la société mère du groupe pétrolier mis en cause. Or, cet

⁵⁰ La charte-partie (*charter-party*) est le document constatant le contrat d'affrètement maritime. Comme il est courant dans ce domaine, la charte liait une filiale de la société mère Total SA au fréteur de sorte que la société mère était formellement étrangère au document contractuel.



³⁸ Dite <u>directive « fusion »</u>, codifiée par la directive (UE) <u>2017/1132</u>.

³⁹ Cette restriction tient là aussi au fondement de la solution : la directive fusion, qui empêche, selon la Cour, de l'étendre à l'entier éventail des peines encourues par les personnes morales reconnues responsables d'infractions.

⁴⁰ Paragraphe 35 de l'arrêt.

⁴¹ T. Sachs, J. Tricot, « La loi sur le devoir de vigilance : un modèle pour (re)penser la responsabilité des entreprises », *Droit et Société*, 3, 2020, p. 683-698.

⁴² Juliette Tricot, « La conformité, outil de juridicisation de la RSE et de transformation du Droit », *in* K. Martin-Chenut, R. de Quenaudon (dir.), *La RSE saisie par le droit. Perspectives internes et internationales*, Pedone, 2016, p. 303 et s.

⁴³ Article 17 de la loi.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre.

⁴⁶ <u>Art. L. 225-102-4</u> du code de commerce.

⁴⁷ C'est-à-dire indépendamment de tout dommage ou infraction.

⁴⁸ Lorsque l'infraction a été commise.

⁴⁹ J. TRICOT, « L'affaire *Erika* : La responsabilité pénale des personnes morales au milieu du gué (Illustrations du potentiel transformateur du développement durable), in K. MARTIN-CHENUT, R. DE QUENAUDON (dir.), *Développement durable : mutations ou métamorphoses de la responsabilité ?*, Pedone, 2016.

instrument propre au droit du transport maritime qui n'est pas, par nature, si éloigné d'un programme de conformité ou d'un plan de vigilance, permet, en traduisant l'organisation véritable des lieux de décision, de restituer la réalité des pouvoirs par-delà la distribution « apparente » des responsabilités, construite sur la base d'assemblages juridiques destinés à cloisonner les risques et compartimenter les responsabilités⁵¹. Non seulement, la qualité de simple propriétaire de la cargaison n'a pas suffi à neutraliser le risque d'engagement de la responsabilité pénale de l'affréteur, mais, en outre, l'écran de la filiale ayant conclu la charte partie en qualité d'affréteur de l'Erika n'a pu protéger la société mère qui est directement mise en cause parce que c'est en son sein qu'était organisé le service de vetting.

L'affaire Erika indique aussi que le droit de l'environnement offre d'autres points d'appui qui gagneraient à être également activés. Ainsi en est-il des « *infractions attitrées* »⁵² et des « *auteurs spéciaux* »⁵³. En effet, de telles techniques d'incrimination (lorsque l'infraction ne peut être commise que par un agent possédant certaines qualités précisées par le texte d'incrimination), peuvent faciliter l'imputation de l'infraction à la personne morale. Car la technique rédactionnelle est susceptible de faire naître une présomption selon laquelle l'infraction n'a pu être commise que par un organe ou un représentant de la personne morale⁵⁴. Certes, « *ce raccourci probatoire* »⁵⁵ a mauvaise presse devant la chambre criminelle de la Cour de cassation. Mais il n'est pas certain⁵⁶ qu'il soit toujours et à tout jamais condamné.

Encore faut-il cependant pour cela qu'un juge soit saisi.

B. Les conditions tenant à la constatation de la responsabilité

Or comme le constate la circulaire de mai et, avant elle, l'étude d'impact ayant précédé la loi de décembre 2020, le contentieux est faiblement judiciarisé. Le juge pénal subit la double concurrence des administrations et du parquet. S'agissant de ce dernier, le rapport « Une justice pour l'environnement » souligne que s'il n'est pas surprenant que le choix des parquets se porte massivement sur les alternatives aux poursuites (75 % de la réponse judiciaire), compte tenu de l'absence de spécialisation suffisante des juridictions, d'une appréhension inappropriée des enjeux environnementaux ou de l'insuffisante qualité des enquêtes, ce recours correspond moins à des impératifs de politique pénale qu'à un défaitisme tactique d'éviter l'audience. Or, la CJIPE risque d'amplifier cette tendance.

Cependant, le juge pénal n'est pas absent de la procédure. Il importe donc qu'il y joue pleinement son rôle. Il faut se souvenir que dans le projet initial préfigurant la loi Sapin 2, le juge n'intervenait que dans le cadre d'une audience d'homologation. Le texte adopté prévoit finalement une audience de validation⁵⁷ lors de laquelle les parties (entreprise et victimes éventuelles) sont entendues par le juge (en la personne du président du tribunal) au cours d'une audience publique. À l'issue de cette audition, le juge prend la décision de valider ou non la proposition de convention. Le contrôle du juge présente une nature substantielle puisqu'il doit vérifier le « bien-fondé » du recours à la procédure, ainsi que la

⁵⁷ Sans sous-estimer les pouvoirs du juge dans le cadre d'une audience d'homologation, récemment soulignés dans l'« affaire Bolloré », dans laquelle la CJIP concernant l'entreprise a été validée tandis que la CRPC concernant ses dirigeants n'a pas été homologuée, la distinction mérite néanmoins d'être relevée.



⁵¹ L. NEYRET, « L'affaire Erika : moteur d'évolution des responsabilités civile et pénale », *D.* 2010, p. 2238.

⁵² A. GOGORZA, J. LAGOUTTE, « Environnement. Généralités. Règles spécifiques communes », *JCl Lois pénales spéciales*, Fasc. 15, n° 37.

⁵³ Que l'on songe, par exemple, à l'exploitant en matière d'ICPE ou au capitaine en matière de pollution marine.

⁵⁴ E. Fortis, « Responsabilité des personnes morales », *RSC* 2009, p. 89 et s.

⁵⁵ A. COEURET, « La responsabilité pénale en droit pénal du travail : vers un nouvel équilibre entre personnes physiques et personnes morales », in M. DAURY-FAUVEAU, M. BENILLOUCHE, Dépénalisation de la vie des affaires et responsabilité pénale des personnes morales, op. cit., pp. 101-118.

⁵⁶ J.-Y. Maréchal, *op. cit.*, n° 104.

régularité de son déroulement, la conformité du montant de l'amende aux limites prévues par la loi et la proportionnalité des mesures prévues aux avantages tirés des manquements⁵⁸. Les critères de cette appréciation restent à construire. Ils devraient sans doute être pensés en lien avec l'« *intérêt public* »⁵⁹ qui désigne tant la convention conclue par l'entreprise que l'amende qu'elle s'engage à payer. Ainsi, il se peut que l'évitement de la responsabilité apparaisse finalement mal-fondée et que le juge estime des poursuites nécessaires pour que la responsabilité pénale puisse être judiciairement discutée et, le cas échéant, constatée.

À cet égard, il est permis d'espérer que le mouvement de spécialisation des juridictions contribuera à redonner à la responsabilité pénale tout son rôle, y compris lorsqu'il s'agit d'appréhender les conséquences éco-dommageables des activités délocalisées des multinationales⁶⁰. Il revient aux juges de s'emparer des dispositifs nouveaux et anciens pour éviter les risques d'une responsabilisation sans responsabilité et pour concourir à la restauration vertueuse des responsabilités.

⁶⁰ Il n'a pas été possible d'aborder cet aspect essentiel, sur lequel voir « Observations sur la quête des nouveaux instruments de domestication des pouvoirs non étatiques », in Mélanges Luis Arroyo Zapatero (à paraître).



-

⁵⁸ Art. 41-1-2, II, al. 2, CPP.

⁵⁹ M. Galli, « Une justice pénale propre aux personnes morales », *RSC* 2018, p. 359.

SANCTIONS PÉNALES DE L'ENVIRONNEMENT ET CJIPE : À QUI MIEUX MIEUX

Par

Julien LAGOUTTE

Maître de conférences en droit privé et sciences criminelles à l'Université de Bordeaux Institut des sciences criminelles et de la justice

1. Dévalorisation de la peine : technique juridique – Loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée¹, hier ; Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets en cours de discussion devant le Parlement, aujourd'hui : le droit pénal de l'environnement a le vent en poupe. Pourtant, celle qui, dans une conception peut-être un peu réductrice de la matière, donne son identité au droit pénal – à savoir sa sanction : la peine – semble être la mal-aimée de la protection pénale de l'environnement. Ce qui se présente comme un paradoxe n'en est pas moins notoire² et attesté par de nombreux éléments tirés du droit positif comme de la politique pénale.

Sur le plan de la technique juridique, les critiques adressées au droit pénal de l'environnement sont innombrables et, le plus souvent, justifiées. Parmi elles, on compte l'accusation d'illisibilité, de technicité et de complexité excessives et il est vrai que, même à rester rivé à la question des peines, l'organisation du code de l'environnement conduit à jongler avec ses parties législative et réglementaire, ainsi qu'avec ses dispositions générales et celles propres aux différentes polices administratives spéciales de l'environnement qui s'y trouvent établies. Pour s'en tenir, ici, aux dispositions générales relatives à la peine 3, on indiquera d'emblée que : sont successivement prévues les peines complémentaires généralement encourues par les personnes physiques⁴, d'une part, et par les personnes morales⁵, d'autre part, l'exécution provisoire de ces peines étant possible⁶; que l'ajournement du prononcé de la peine est prévu et soumis à quelques particularités⁷; que ces

⁷ C. env., <u>art. L. 173-9</u>.



Justice actualités n° 25 / juin 2021

¹ Sur laquelle, v. J. LAGOUTTE, « Joyeux Noël ? Regard sur le chapitre V de la Loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée », *Dr. pénal* 2021, étude 5.

² V. not. C. Courtaigne-Desiandes, *L'adéquation du droit pénal à la protection de l'environnement*, thèse Paris II, 2010, n° 1185 et s.; T. Fossier, « La nécessité et l'efficacité de la sanction pénale en droit de l'environnement », *Énergie - Environnement - Infrastructures* 2017, dossier 33 ; J. Lasserre Capdeville, « Le droit pénal de l'environnement : un droit encore à l'apparence redoutable et à l'efficacité douteuse », in Sauvegarde de l'environnement et droit pénal, dir. R. Nérac-Croisier, L'Harmattan, 2005, p. 13 ; D. Guihal, « Le droit pénal de l'environnement peut-il être efficace ? », in Mélanges Robert, LexisNexis, 2012, p. 329 ; J.-H. Robert, « <u>Unions et désunions des sanctions du droit pénal et de celles du droit administratif</u> », in Le droit administratif, AJDA, n° spécial 20 juin 1995, p. 76 ; D. Roets, « Les sanctions du droit pénal de l'environnement sont-elles utiles ? », RD Rural 1992, p. 323.

³ Plus précisément, il s'agit des <u>articles L. 173-1 et suivants</u> du code de l'environnement, lesquels figurent au Chapitre III (« Sanctions pénales ») du Titre VII (« Dispositions communes relatives aux contrôles et aux sanctions ») du Livre Ier (« Dispositions communes ») de sa partie législative.

⁴ C. env., <u>art. L. 173-7</u>. Il s'agit de l'affichage et de la diffusion de la décision de condamnation ; de la confiscation du moyen ou du profit de l'infraction ; de l'immobilisation temporaire du véhicule dont l'auteur, propriétaire, s'est servi pour la commettre ; et de l'interdiction professionnelle temporaire.

⁵ C. env., <u>art. L. 173-8</u>. Ces peines sont les suivantes : l'interdiction professionnelle temporaire ; le placement temporaire sous surveillance judiciaire ; la fermeture temporaire ou définitive d'un ou des établissements de la personne morale ayant servi à commettre l'infraction ; l'interdiction temporaire ou définitive de procéder à une offre au public de titres financiers ou de les faire admettre aux négociations sur un marché réglementé ; l'affichage et de la diffusion de la décision de condamnation ; et la confiscation du moyen ou du profit de l'infraction.

⁶ C. env., <u>art. L. 173-10</u>.

peines cohabitent avec d'autres mesures pénales qu'il apparaît difficile⁸, voire impossible⁹, de ranger dans la même catégorie. Les dispositions spéciales du code de l'environnement adaptent parfois ce régime punitif de droit commun et le complète, ne serait-ce, naturellement, que pour ce qui est des peines principales de référence encourues pour chaque infraction environnementale incriminée.

La lecture de ces dispositions spéciales, justement, convainc de la légitimité de certains des reproches souvent adressés au droit pénal de l'environnement. Son incohérence, d'un côté, se découvre à l'étude comparée des différentes incriminations du code de l'environnement. Quelques exemples suffiront. Le premier sera tiré des nombreuses infractions de pollution des eaux, pour lesquelles les peines encourues varient de la façon suivante : 2 ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende pour la pollution des eaux superficielles, souterraines et de mer territoriale 10; 22 500 euros d'amende uniquement pour la pollution des eaux maritimes et salées¹¹; deux ans d'emprisonnement, à nouveau, mais seulement 18 000 euros d'amende pour les rejets dans les cours d'eau, canaux, ruisseaux et plans d'eau, à l'exception de ceux dans lesquels le poisson ne peut pas passer naturellement et des piscicultures¹²; et jusqu'à dix ans d'emprisonnement et 1 000 000 euros d'amende pour les pollutions maritimes par hydrocarbure et substances assimilées incriminées au titre de la Convention Marpol du 2 novembre 1973 13. Dernier exemple: les entraves. Alors que l'article L. 173-4 du code de l'environnement la punit, sur le fondement d'une incrimination générale, de six mois d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende, il demeure dans le code de multiples cas d'entraves spéciales punis différemment, et ce, sans que l'on sache pourquoi, parfois à la hausse¹⁴, souvent à la baisse¹⁵! La faiblesse des peines encourues, d'un autre côté, ne peut se constater que par une analyse poussée des dispositions pénales de ce code. On y reviendra¹⁶. Pour l'heure, observons simplement que, si la nature et le quantum de la peine encourue sont, certes, des éléments du droit positif, ils renseignent aussi beaucoup sur la politique pénale du législateur.

2. Dévalorisation de la peine : politique pénale – Et précisément, cette politique est bien la raison première de la dévalorisation de la peine en droit de l'environnement. Le droit pénal, en la matière, apparaît assujetti – doublement au moins – à d'autres objectifs que la sanction de la criminalité environnementale.

En premier lieu, et cela est désormais classique, le droit pénal de l'environnement est assujetti à l'action de l'administration – sous toutes ses formes – en matière administrative. C'est un droit pénal accessoire qui ne vise pas tant à affirmer l'importance de la valeur (de l')environnement qu'à renforcer les polices administratives spéciales de l'environnement dans leur mission de régulation des activités

¹⁶ *Infra* n° 10.



Justice actualités n° 25 / juin 2021

⁸ C. env., <u>art. L. 173-5</u>. Les mesures en question (arrêt ou suspension des activités dont l'exercice est subordonné à titre administratif et, éventuellement sous astreinte, réparation du préjudice écologique) sont prononcées par le juge pénal et certaines, en pratique, imposent la même chose que certaines peines. Cependant, la distinction de texte et de vocabulaire entre l'<u>article L. 173-5</u> et les <u>articles L. 173-7</u> et <u>L. 173-8</u> du code de l'environnement invite à ne pas à retenir cette dernière qualification. Il en est de même du dernier alinéa selon lequel les mesures n'ont pas à être accomplies par le condamné lui-même, ce qui les éloigne du principe de personnalité des peines et, partant, de ces dernières.

⁹ C. env., <u>art. L. 173-11</u>. Le texte a trait à l'apposition de scellés ordonnée par le procureur de la République. La qualification de peine est donc clairement hors de propos.

¹⁰ C. env., art. L. 216-6.

¹¹ C. env., <u>art. L. 218-73</u>.

¹² C. env., <u>art. L. 432-2</u>.

¹³ C. env., art. L. 218-10 et s.

¹⁴ Ainsi en est-il en matière de transport de substances radioactives (C. env., <u>art. L. 596-11</u>, IV : un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende).

¹⁵ V. la police de l'air (C. env., <u>art. R. 226-6</u>, 2° et 3°: contravention de la 5° classe), de la conservation du littoral (C. env., <u>art. L. 322-10-2</u>: contravention de la 4° classe), de la chasse (C. env., <u>art. R. 331-69</u>, 1°: contravention de la 5° classe), des parcs naturels (C. env., <u>art. R. 332-75</u>: contravention de la 5° classe) ou de la pêche (C. env., <u>art. R. 437-12</u>: contravention de la 3° classe).

sources de nuisances et de pollution¹⁷. La conception du droit pénal qui a cours en droit pénal de l'environnement est celle d'un droit sanctionnateur, celle d'une discipline qui serait moins un droit que la sanction de tous les autres, pour paraphraser ROUSSEAU¹⁸, en l'occurrence le droit administratif de l'environnement. Le droit pénal est ainsi réduit à la peine, ce qui n'a pas pour effet de la grandir, mais au contraire de la réduire à sa pure utilité pratique et de la priver de toute portée symbolique. C'est une peine purement disciplinaire que l'on retrouve en matière environnementale, pas tout à fait celle de l'article 130-1 du code pénal¹⁹.

En second lieu, plus récemment, le droit pénal de l'environnement a, en outre, été assujetti à la réparation du préjudice écologique. Il n'est bien entendu pas question de remettre en cause la légitimité d'un tel objectif vers lequel convergent tant de règles juridiques aujourd'hui; il reste néanmoins regrettable que le législateur estime que l'atteindre suppose d'écarter la peine, là où le cumul, voire la combinaison de cette dernière et de la remise en état ne semblent pas des idées farfelues! Car c'est bien une mise à écart de la peine que préconise assez largement le législateur. En témoigne très clairement la circulaire du 21 avril 2015, relative à l'orientation de la politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement²⁰, selon laquelle la réparation doit primer et les poursuites n'être engagées qu'en cas d'« atteintes directes au cadre de vie causant un préjudice grave ou irréversible à l'environnement », de comportements réitérés, de non-respect des mesures administratives ordonnées, d'obstacle aux fonctions exercées par les agents et fonctionnaires compétents et d'échec des alternatives aux poursuites. Rien d'étonnant, dès lors, que ces dernières représentent 75 % de la réponse pénale aux (quelques) infractions environnementales portées à la connaissance du parquet²¹.

3. Alternatives à la peine – D'autant que les alternatives à la peine, ses concurrents, plus généralement, ne manquent pas en droit pénal de l'environnement.

On peut citer, tout d'abord, l'ajournement du prononcé de la peine déjà évoqué. En son principe, il n'est évidemment pas propre au droit pénal de l'environnement. En la matière néanmoins, dans le cas précis où l'ajournement est combiné au prononcé par le juge de mesures de réparation du préjudice écologique, le délai que doit attendre le juge pénal avant de pouvoir se prononcer sur la peine a été porté à deux ans (au lieu d'un seul en droit commun) par la loi du 24 décembre 2020. Une chance de plus pour la réparation donc, au détriment de la répression.

Ensuite, la transaction environnementale²² est également un signe de la prédominance, en droit pénal de l'environnement, des fonctions de régulation des activités nuisibles et polluantes et de réparation

²² C. env., art. <u>L. 173-12</u>, et <u>R. 173-1 et s</u>. Sur la question, v. not. A. Gogorza et J. Lagoutte, *op. cit*.



¹⁷ Sur le caractère accessoire du droit pénal de l'environnement, v. not. J. Borricand, « Droit pénal et protection de l'environnement », Problèmes actuels de science criminelle, n° 6, 1993, p. 111; C. Courtaigne-Deslandes, op. cit., passim., spéc. la première partie; A. Gogorza, « Le droit pénal de l'environnement » : Dr. pén. 2013, dossier 4; A. Gogorza et J. Lagoutte, JCl. V° Environnement — Fasc. 10-10 — Généralités — Règles spécifiques communes, 2016; J. Lagoutte, « La protection de l'environnement : répression administrative ou répression pénale ? », in La protection pénale de l'environnement, Travaux de l'Institut de sciences criminelles et de la justice 2014, n° 4, p. 281; J. Lasserre Capdeville, op. cit.; J.-H. Robert, « La pénalisation des matières juridiques techniques. L'exemple du droit de l'environnement », in Les enjeux de la pénalisation de la vie économique, dir. M.-A. Frison-Roche, Dalloz, 1997, p. 57; « Le problème de la responsabilité et des sanctions pénales en matière d'environnement », RIDP 1994, vol. 65, p. 947; « Droit pénal de l'environnement et droit pénal général », Problèmes actuels de science criminelle n° 4, 1991, p. 11.

¹⁸ J.-J. Rousseau, *Du contrat social ou Principes du droit politique*, M.-M. Rey, Amsterdam, 1762, p. 119.

¹⁹ « Afin d'assurer la protection de la société, de prévenir la commission de nouvelles infractions et de restaurer l'équilibre social, dans le respect des intérêts de la victime, la peine a pour fonctions : 1° De sanctionner l'auteur de l'infraction ; 2° De favoriser son amendement, son insertion ou sa réinsertion. »

²⁰ Circulaire du 21 avril 2015 relative aux orientations de politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement, NOR: JUSD1509851C.

²¹ Sur la question, v. le rapport « <u>Une justice pour l'environnement</u> », CGEDD et IGJ, oct. 2019, p. 55 et s. *Adde* L. DE REDON, « Climat judicaire et protection de l'environnement : pas de risque de surchauffe », *Dr. pénal* 2019, étude 5.

sur les fonctions classiques de la peine. Un signe tout particulier même lorsque l'on sait la courte vie qui a été celle, en procédure pénale générale, de la transaction par officier de police judiciaire²³.

Mais c'est surtout la très récente convention judiciaire d'intérêt public environnementale²⁴, enfin, qui retiendra notre attention. Poursuivant l'importation du deferred prosecution agreement américain²⁵ qu'il avait initiée 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 en introduisant la CJIP²⁶, le législateur a décliné, par la loi du 24 décembre 2020, cette alternative aux poursuites²⁷ ou au jugement²⁸ à la matière environnementale. Sans entrer dans des détails que nous aborderons plus loin, un rapide portrait de la CJIPE peut être brossé. Son champ d'application, pour commencer, s'étend aux seules personnes morales mais à toutes celles simplement mises en cause pour les « délits prévus par le code de l'environnement ainsi que pour des infractions connexes, à l'exclusion des crimes et délits contre les personnes prévus au livre II du code pénal »29. Quant à son régime, pour finir, deux éléments sont à relever. Ses conditions de validité sont les suivantes³⁰ : la proposition doit émaner du parquet, être acceptée par le représentant de la personne morale, puis l'accord doit donner lieu à une validation par le président du tribunal judiciaire compétent, sur saisine du ministère public, la personne morale et, le cas échéant, les victimes étant averties ; l'audience sur la validation de la CJIPE est publique et donne droit à l'assistance d'un avocat. En cas de validation, la convention et l'ordonnance sont publiées et le cours de la prescription de l'action publique est suspendu. Ses effets, eux, varient : en cas d'exécution des obligations qu'elle comporte³¹, l'action publique et l'action en responsabilité civile de l'État sont éteintes; à défaut, la première doit être exercée³² et certaines restitutions sont à opérer³³, l'inexécution semblant, comme de droit commun, donner lieu à résolution de la convention. Au-delà des règles, il faut savoir que la CJIPE est une technique encensée par le législateur, pour des raisons variées, au point qu'il en a fait l'une des mesures phares de sa réforme de la justice pénale environnementale alors même que... elle a précisément pour objet et pour effet de dessaisir la justice pénale d'une part importante du contentieux environnemental³⁴!

4. Valeur de la peine – Face aux défauts techniques du droit pénal de l'environnement et au désamour dont fait l'objet la peine en la matière, il y a lieu de s'interroger. Celle-ci est-elle sans valeur, sans

³⁴ V. J. LAGOUTTE, « La justice environnementale au rabais », préc.



²³ Créée par la Loi n° <u>2014-896</u> du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, elle a été abrogée par l'encore récente Loi n° <u>2019-222</u> du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

²⁴ Sur laquelle, v. J. LAGOUTTE, « Le chapitre V du projet de loi relatif au Parquet européen et à la justice pénale spécialisée... Ou la justice environnementale au rabais », *RPDP* 2020-2; « Joyeux Noël ? », préc.; J.-B. Perrier, « <u>La convention judiciaire pour les infractions environnementales</u>: vers une <u>compliance</u> environnementale », *D.* 2020, p. 396.

²⁵ Sur lequel, v. M.-S. BAUD, *La manifestation de la vérité dans le procès pénal : une étude comparée entre la France et les États-Unis*, thèse Paris II, 2019, n° 546 et s.

²⁶ CPP, <u>art. 41-1-2</u>.

²⁷ CPP, art. 41-1-3.

²⁸ CPP, <u>art. 180-3</u>, ensemble <u>180-2</u>. Le juge de l'instruction peut, sur demande ou avec l'accord du parquet, prononcer, par ordonnance, la transmission de la procédure au procureur de la République afin que soit initiée une CJIPE. L'instruction à l'encontre de la personne morale n'est alors que suspendue.

²⁹ CPP, art. 41-3.

³⁰ CPP, <u>art. 41-1-3</u>, ensemble <u>41-1-2</u>.

³¹ Paiement d'une amende d'intérêt public, soumission à un programme de mise en conformité, réparation du préjudice écologique, voire des préjudices individuels « résultant des infractions commises » (sic), ce à quoi peut s'ajouter tout ou partie des « frais occasionnés par le recours par les services compétents du ministère chargé de l'environnement à des experts ou à des personnes ou autorités qualifiées pour les assister dans la réalisation d'expertises techniques nécessaires à leur mission de contrôle ».

³² Ce qui implique, éventuellement, une transmission du dossier à l'instruction avec réquisition de reprise de l'information. V. CPP, art. 180-2.

³³ Le montant de l'amende d'intérêt public seul est à rembourser. Cependant, en cas de condamnation, « *il est tenu compte, s'il y a lieu, de l'exécution partielle des obligations prévues par la convention* ».

mérite, ne peut-elle pas présenter quelques utilités pour la protection de l'environnement ? Pour y répondre, nous adopterons un angle particulier, dicté par l'actualité et l'engouement que fait naître la CJIPE, en comparant ce mécanisme avec celui, classique, de la répression pénale. Nous démontrerons, par le biais d'une telle analyse comparée, que celle-ci n'a rien à envier à celle-là, que la peine, en somme, présente autant, voire plus de vertus que la CJIPE, et ce, aussi bien sur le plan quantitatif, en premier lieu, que sur le plan qualitatif, en second lieu³⁵.

I – Les vertus quantitatives

5. Plus ? – Sur le plan quantitatif, en premier lieu, la CJIPE serait parée de toutes les vertus : plus rapide, plus répressive même, elle serait, sans même en être une³⁶, une meilleure sanction pénale que les sanctions pénales ! Plus donc... Mais plus, vraiment ? La question mérite d'être approfondie, que ce soit sous l'angle de la célérité ou sous celui de la sévérité respectives des mesures pénales envisagées.

A- La célérité

6. Rapidité de la CJIPE – S'agissant, d'une part, de la célérité de la réaction aux atteintes à l'environnement – ô combien importante si l'on admet, avec BECCARIA³⁷, que la rapidité et la certitude de la sanction contribuent mieux à son efficacité que sa sévérité – la CJIPE est censée l'emporter sur les sanctions pénales véritables. C'est en tout cas l'un des nombreux atouts qui ont conduit le législateur à l'instituer³⁸.

L'examen du droit positif confirme *a priori* cela. D'un côté, la CJIPE donc. Premièrement, en tant qu'alternative aux poursuites, en conclure une dispense, par définition, du temps long du procès pénal. Secondement, l'exécution des mesures ressemblant à des peines que peut contenir la convention est encadrée par des délais que l'on peut tenir pour assez brefs³⁹: le paiement de l'amende d'intérêt public peut, certes, être échelonné mais doit être réalisé dans son intégralité au terme d'une année ; la mise à exécution du programme de mise en conformité pouvant être imposée à la personne morale doit se faire dans un délai de trois ans maximum ; la réparation du préjudice écologique – si l'on veut bien la rapprocher de la sanction-réparation – doit être effectuée dans les mêmes temps, là où les préjudices individuels doivent être réparés en une année (curieuse priorisation pour une CJIP environnementale!). À défaut de respect de ces délais, il y a inexécution de la convention, laquelle donne lieu à la forme de résolution évoquée *supra*⁴⁰.

7. Tardiveté des sanctions pénales – Les sanctions pénales, d'un autre côté, ne présentent pas ces avantages. Il va de soi, pour commencer, qu'elles supposent l'arrivée au terme de la procédure pénale. Les articles L. 173-1 et suivants du code de l'environnement, spécialement, ne prévoient guère de

⁴⁰ N° 3.



Justice actualités n° 25 / juin 2021

³⁵ Pour une autre défense, plus générale et plus brève, de la peine en droit pénal de l'environnement, v. T. Fossier, op. cit.

³⁶ La question mériterait d'être discutée davantage mais ce n'est pas l'objet de la démonstration. Disons simplement que : l'importance de l'amende susceptible d'être stipulée, de même que la nature même d'amende de l'une des mesures pouvant être imposées *via* la CJIPE vont dans le sens de la qualification de peine ; mais que, depuis la décision du Conseil constitutionnel du 26 septembre 2014 sur la transaction environnementale (Cons. const., 26 sept. 2014, n° 2014-416 QPC : *JurisData* n° 2014-021968 ; B. DE LAMY, « <u>Où l'on apprend que la transaction pénale n'est pas pénale parce que l'intéressé consent », *Rev. sc. crim.* 2015, p. 711 ; J.-B. PERRIER, « <u>La transaction pénale et l'erreur du Conseil constitutionnel</u> », *D.* 2014, p. 2503), et compte tenu du fait que la personne morale doit consentir à la CJIPE pour qu'elle soit valable, rien n'est moins sûr.</u>

³⁷ C. Beccaria, *Traité des délits et des peines*, 3e éd., A. Philadelphie, 1766.

³⁸ V. <u>Étude d'impact</u> du projet de loi relative au parquet européen et à la justice pénale spécialisée, 27 janv. 2000, p. 189; CE, avis, 23 janv. 2020, n° 0399314, n° 29; Rapp. n° <u>335</u>, Ph. Bonnecarrère, au nom de la commission des lois (S), 19 févr. 2020, p. 54; Compte-rendu de la séance publique (S), 25 févr. 2020; Rapp. n° <u>3592</u>, N. Moutchou, au nom de la commission des lois (AN), 24 nov. 2020, p. 7, 67 et 144.

³⁹ CPP, art. 41-1-3.

mesures provisoires, de réparation par provision par exemple, et amendes et mesures de remise en état ou de réparation sont subordonnées à la condamnation de l'auteur. À cela s'ajoute le fait que l'ajournement du prononcé de la peine avec injonction est applicable sur le fondement de l'article L. 173-9. Cela repousse le moment de la condamnation, et ce, d'autant plus que dans le cas où il est ordonné des mesures de réparation, le délai dont dispose la personne déclarée coupable pour exécuter les obligations mises à charge est de deux ans, contre un an en droit commun : il s'agit d'une innovation de la loi du 24 décembre 2020⁴¹. Tout au plus peut-on relever que, comme il a été vu, l'exécution provisoire peut être prononcée par le juge, permettant de faire utilement exception à l'effet suspensif de l'appel et donc au report de la réponse juridique aux infractions environnementales. Pour finir, on fera observer que, contrairement à ce qui est prévu pour l'exécution des obligations contractuelles nées d'une CJIPE, celles judiciaires, issues de la décision pénale, ne sont pas toutes encadrées par des délais. C'est qu'en réalité, elles sont supposées être exécutées immédiatement ; reste que les conséquences, en cas de défaut, sont inexistantes.

8. Relativisation – Il faut toutefois relativiser le propos, l'opposition entre CJIPE et sanctions pénales n'étant pas si extrême que cela.

Dans un premier temps, il convient de ne pas exagérer les qualités de la CJIPE. Tout d'abord, même à la prendre comme une alternative aux poursuites, il ne s'agit pas d'une alternative à l'enquête. Or cette phase de la procédure sera difficile à évincer non seulement pour être certain que la personne morale à qui l'on entend proposer la convention est bien « mise en cause » dans les faits infractionnels auxquels il est question de réagir mais, aussi, afin de détenir des éléments pouvant rendre crédible la menace pénale, alternative au refus de la CJIPE. Puisqu'il s'agit tout de même de négocier sur la suite à donner à des faits a priori pénalement qualifiables, encore faut-il avoir de quoi le faire. Si l'on peut penser que le taux de la peine encourue, lorsqu'il est élevé, pourra suffire à inciter la personne morale à se plier rapidement à la procédure de CJIPE, il faut aussi convenir que, pour l'heure, les peines du droit pénal de l'environnement sont assez faibles. Le Projet de loi « climat », cependant, pourrait bien changer la donne 42. Ensuite, comme cela a été dit plus haut, la CJIPE n'est pas seulement une alternative aux poursuites; elle peut aussi intervenir en tant qu'alternative au jugement⁴³. Dans un tel cas, on y procédera à l'issue d'une instruction, ce qui ajoute au temps de l'enquête policière et de la décision sur l'opportunité des poursuites. Le procès pénal et sa durée parfois déraisonnable sont donc loin de disparaître, ni systématiquement ni intégralement. Enfin, il faut ajouter que la procédure même de la CJIPE, qu'on l'emploie comme alternative aux poursuites ou au jugement, n'est pas rythmée par des délais légaux. Ni la loi ni le règlement n'en posent que ce soit pour l'acceptation de la proposition, la saisine du président du tribunal judiciaire, l'audience de validation ou la date à laquelle la décision doit être rendue. Seuls deux délais sont prévus : celui pour la rétractation de la personne morale⁴⁴ ; et celui dans lequel l'inaboutissement d'une CJIPE, envisagée comme alternative au jugement, oblige le procureur de la République à renvoyer la procédure au juge d'instruction avec réquisitions de reprise de l'information⁴⁵. En somme, si la CJIPE est conçue, dans son esprit, pour aller vite, les textes permettent que sa formation soit particulièrement ralentie. Sans compter avec le fait qu'en pratique, la découverte et l'évaluation du préjudice écologique, ainsi que la détermination des mesures de restauration idoines ne se laisseront peut-être pas hâter comme l'envisage le législateur et comme le souhaiteront les parquetiers. Le rapport au temps du préjudice écologique est particulier, comme le sait pourtant le législateur qui a, pour cette raison précise, allongé le délai entre la décision d'ajournement du prononcé de la peine et la décision sur cette dernière.

⁴⁵ 3 mois à compter de la transmission du dossier au parquet : CPP, <u>art. 180-2</u>.



Justice actualités n° 25 / juin 2021

⁴¹ V. J. LAGOUTTE, « Joyeux Noël ? », préc.

⁴² Sur tout cela, v. *infra* n° 9 et s.

⁴³ CPP, art. 180-3.

⁴⁴ 10 jours à compter de la date de la décision de validation (et non de sa notification !). Une telle rétractation emporte caducité de la proposition de CJIPE (et non de la convention elle-même !) : CPP, <u>art. 41-1-2</u>.

Dans un second temps, ce sont les défauts des sanctions pénales qui peuvent être relativisés. De lege lata, premièrement, un certain nombre de dispositions leur permettent de soutenir la comparaison avec la CJIPE. D'abord, le délai pour assurer la réparation du préjudice écologique est de deux ans dans le cadre de l'ajournement du prononcé de la peine, là où il peut être de trois ans en cas de CJIPE. Ensuite, la procédure, accélérée, de l'amende forfaitaire est applicable pour les contraventions à un certain nombre de polices administratives spéciales de l'environnement⁴⁶. Enfin, les dispositions de droit commun du code de procédure pénale demeurent applicables, en ce compris certaines techniques permettant l'obtention de mesures provisoires utiles : la citation directe est toujours possible, laquelle accélère le moment de la condamnation tout en fermant définitivement la voie de la CJIPE; l'article 5-1 permet d'obtenir d'un juge des référés, sans qu'il ne soit tenu en l'état par le pénal, « toutes mesures provisoires relatives aux faits qui sont l'objet des poursuites, lorsque l'existence de l'obligation n'est pas sérieusement contestable »; et le contrôle judiciaire permet, pour les infractions environnementales faisant encourir une peine privative de liberté, d'obtenir des mesures propres à faire cesser ou à éviter le renouvellement du risque ou le dommage écologique⁴⁷. De lege ferenda, secondement, la capacité du juge du contentieux pénal environnemental à prendre des mesures rapides en faveur de l'environnement pourrait être accrue, mettant fin au dilemme supposé exister entre la rapidité de la CJIPE et la (lente) répression pénale. En effet, les articles L. 216-13⁴⁸ et L. 415-449 du code de l'environnement prévoient déjà une forme de référé pénal permettant, suivant qu'il y a instruction ou non, au juge d'instruction ou au juge des libertés et de la détention, « 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 », d'ordonner « toute mesure utile, y compris la suspension ou l'interdiction des opérations menées en infraction à la loi pénale ». Les propositions de généralisation d'un tel référé sont nombreuses⁵⁰ et des amendements ont été déposés en ce sens à l'occasion de l'adoption de la loi du 24 décembre 2020. Ils ont été rejetés, au prétexte – approuvé par le garde des Sceaux – notamment, que cela serait « choquant »51 ! On a bien du mal à en comprendre la raison et l'on peut penser que qui voudrait organiser la lenteur de la répression pénale pour mieux faire briller la CJIPE ne s'y prendrait pas autrement! Loin d'être un problème, un référé pénal environnemental général semble utile, voire indispensable non seulement pour l'environnement mais aussi pour ne pas faire apparaître comme inconciliables rapidité et répression pénale. Il semble du reste que les parlementaires, quelques mois plus tard, ne soient plus autant choqués par une mesure qu'ils l'avaient été en décembre : par voie d'amendement, un tel référé a été ajouté au Projet portant lutte contre le dérèglement climatique lors de sa discussion devant l'Assemblée nationale⁵².

B- La sévérité

9. Nature – L'un des autres arguments en faveur de la CJIPE ayant été mis en avant lors des travaux préparatoires de la loi du 24 décembre 2020 réside dans les mesures mêmes susceptibles d'y être stipulées, amendes et soumission à un programme de mise en conformité notamment⁵³. En somme, la CJIPE permettrait de frapper plus fort que les peines mêmes du droit pénal de l'environnement. Cela

⁵³ V. not. V. Étude d'impact, préc., p. 191; Rapp. Bonnecarrère, préc.; Compte-rendu de la séance publique (S), préc.; Compte-rendu de la séance publique (AN), préc.



⁴⁶ Police de l'air (C. env., <u>art. L. 226-6)</u>; police de la conservation du littoral (C. env., <u>art. L. 322-10-3</u>); police des réserves naturelles (C. env., <u>art. L. 332-24</u>) et parcs nationaux (C. env., <u>art. R. 331-74</u>); police des déchets (C. env., <u>art. L. 541-46</u>).

⁴⁷ CPP, <u>art. 138</u>, 3° (interdiction de lieux), 8° (interdiction de conduire un véhicule), 12° (interdiction professionnelle), spécialement.

⁴⁸ Police de l'eau.

⁴⁹ Police des espèces protégées.

⁵⁰ V. not. « Une justice pour l'environnement », préc., recommandation n° 2 ; « Le procès environnemental », préc., recommandation n° 14.

⁵¹ V. Rapp. Моитснои, préc., p. 195 ; Compte-rendu de la séance publique (AN), 28 déc. 2020.

 $^{^{52}}$ Amendement n° 4557 : Compte-rendu de la séance publique (AN), $2^{\rm e}$ séance du 17 avr. 2021.

mérite que l'on s'y penche en envisageant aussi bien la nature que le *quantum* des mesures et des peines en question.

Quant à leur nature, pour commencer, les mesures susceptibles d'être stipulées dans le cadre d'une CJIPE ne sont pas très différentes des peines fulminées par le code de l'environnement. L'amende d'intérêt public, à verser au Trésor public, tout d'abord, ne diffère aucunement de la peine d'amende, pour n'être qu'un de ces nouveaux succédanés de cette dernière dont le législateur contemporain est si friand et dont le droit de l'environnement est coutumier⁵⁴. Ensuite, la régularisation, par la personne morale, de sa situation au regard de la loi ou des règlements dans le cadre d'un programme de mise en conformité sous le contrôle des services du ministère de la Transition écologique ne s'éloigne pas totalement de certaines peines prévues par le code pénal : de lege lata, premièrement, le placement sous surveillance judiciaire⁵⁵ permet sans doute de parvenir au même résultat ; de lege ferenda, secondement, la peine de soumission à programme de mise en conformité⁵⁶, aujourd'hui taillée pour la lutte contre la corruption, pourrait fort bien être déclinée en matière environnementale si le législateur le souhaitait. De plus, ces peines, encourues pour l'heure en matières délictuelle et criminelle, pourraient tout à fait être étendues à la sanction des contraventions. Ce n'est, encore une fois, qu'une question de volonté politique. Quant à la réparation du préjudice écologique et des préjudices individuels au titre de la CJIPE, enfin, il faut bien admettre qu'elle n'est qu'imparfaitement concurrencée par la peine de sanction-réparation⁵⁷ : cette peine consiste dans « l'obligation pour le condamné de procéder, dans le délai et selon les modalités fixés par la juridiction, à l'indemnisation du préjudice de la victime », éventuellement sous la forme d'une « remise en état d'un bien endommagé à l'occasion de la commission de l'infraction ». Or l'environnement naturel, faute de personnalité juridique, n'est pas une victime à proprement parler et les éléments qui composent un écosystème ne sont pas systématiquement appropriés. Plus précisément encore, ils ne sont pas tous des biens au sens du texte, autrement dit des biens appartenant à une victime. Par ailleurs, cette peine n'est pas applicable en présence de contraventions des quatre premières classes. Cela étant, là encore, rien n'empêche - si on tient vraiment à confondre ainsi peine et réparation - une extension de la sanction-réparation au préjudice non personnel que constitue le dommage écologique et à l'ensemble des infractions environnementales. Au chapitre de la nature des mesures susceptibles d'être prononcées à l'encontre d'une personne morale, les sanctions du droit pénal de l'environnement n'ont donc rien à envier à la CJIPE. Et cela est sans compter toutes les peines qui ne trouvent aucun équivalent dans le cadre de cette dernière, à commencer par les peines privatives de liberté!

10. *Quantum*: réparation/soumission à un programme de mise en conformité – À s'en tenir aux mesures en partage, prises sous l'angle de leur *quantum*, pour finir, la supériorité de la CJIPE sur les peines du droit pénal de l'environnement n'est pas plus évidente.

S'agissant, d'abord, de la réparation du préjudice, le *quantum* ne saurait varier en fonction de l'instrument sur lequel elle se fonde. Ni l'article 41-1-3 du code de procédure pénale ni l'article 131-8-1 ne prévoient d'exception à la règle de la réparation intégrale : la réparation devrait donc s'élever à l'exacte hauteur du préjudice causé. Jamais au-delà, jamais en-deçà.

Quant à la soumission à un programme de mise en conformité, ensuite, elle peut durer jusqu'à trois ans dans le cadre d'une CJIPE. Par comparaison, la peine de placement sous surveillance judiciaire peut être prononcée pour cinq années maximum. Il en serait de même de la peine de soumission à un programme de mise en conformité dans l'hypothèse d'une reproduction à l'identique de cette dernière en matière environnementale.

⁵⁷ CP, art. 131-39-1.



⁵⁴ V. l'amende administrative susceptible d'être prononcée par le préfet : C. env., <u>art. L. 171-8</u>, II, 4°.

⁵⁵ CP, <u>art. 131-39</u>, 3°.

⁵⁶ CP, <u>art. 131-39-2</u>.

11. Quantum: amendes – Une vraie différence existe, en revanche, pour ce qui est, enfin, du quantum de l'amende que la personne morale peut être amenée à payer. Sur le fondement d'une CJIPE, peut être stipulée une amende d'intérêt public, laquelle est une amende proportionnée au profit tiré de l'infraction et aux revenus de la personne morale : elle « est fixé(e) 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 ». Les amendes pénales encourues au titre du code de l'environnement font pâle figure à côté : les seules à être proportionnées le sont en fonction soit de la surface des travaux de construction ou de destruction, par renvoi à l'article L. 480-4 du code de l'urbanisme⁵⁸, soit du poids d'anguilles de moins de 12 centimètres pêchées au-delà des quotas imposés⁵⁹ – ce qui est une manière, parfois, de corréler l'amende au profit ; quant à celles fulminées en valeur absolue, leur montant reste assez modeste pour des personnes morales lorsque l'on sait que les infractions environnementales constituent la quatrième forme de criminalité internationale la plus lucrative⁶⁰. Seules quelques peines d'amende atteignent ou dépassent le million d'euros⁶¹, à peine une vingtaine d'infractions environnementales étant punies d'une amende de 100 000 euros et plus. En droit positif donc, rien d'équivalent aux amendes d'intérêt public de la CJIPE.

Mais précisément, il se pourrait bien que les choses et que le droit prospectif remettent, à brève échéance, les compteurs à zéro. Le Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique 62 prévoit, entre autres évolutions du droit pénal de l'environnement, une augmentation du *quantum* des peines, en ce compris celui des amendes. Il y procède à deux égards. Les amendes formulées en valeur absolue, tout d'abord, sont appelées à figurer parmi les plus élevées du droit pénal de l'environnement allant de 300 00063 à 4,5 millions d'euros64! Par ailleurs, il est systématiquement prévu que l'amende peut être portée à une fraction du profit tiré de l'infraction: le triple65, le quintuple65, voire le décuple67! Dernière observation: ces nouvelles peines, cette sévérité, ne sont pas envisagées que pour les nouvelles infractions portées par le projet de loi; certaines infractions environnementales en vigueur devraient également voire croître le *quantum* de leur amende. Il en est ainsi du délit à vocation générale de l'article L. 173-368, du rejet maritime d'hydrocarbure de l'article L. 218-1169, de la pollution maritime par hydrocarbure commise à l'occasion d'une activité d'exploration

⁶⁹ Les peines encourues par le capitaine sont doublées, passant de 50 000 à 100 000 euros et de 100 000 à 200 000 euros, suivant les circonstances.



⁵⁸ C. env., <u>art. L. 515-24</u>, I, et <u>L. 562-5</u>.

⁵⁹ C. env., <u>art. R. 436-68</u>, 5°.

⁶⁰ Les profits tirés de la criminalité environnementale sont estimés entre 30 et 70 milliards d'euros par an. V. not. I. FOUCHARD et L. NEYRET, « 35 propositions pour mieux sanctionner les crimes contre l'environnement. Rapport de synthèse », in Des écocrimes à l'écocide. Le droit pénal au secours de l'environnement, Bruylant, 2015, p. 320. Adde I. RODOPOULOS, « Les activités criminelles organisées en matière environnementale : quelques réflexions en vue d'une réponse pénale internationale », in ibid., p. 165.

⁶¹ Il s'agit, dans la plupart des cas, d'infractions maritimes: C. env., art. <u>L. 218-12</u> et <u>L. 218-13</u> (15 millions d'euros), <u>L. 218-19</u>, I, 3° (4,5 millions) et 4° (7,5 millions), L. 218-19, II, 2° (4,5 millions) et 3° (7,5 millions), et <u>L. 218-19</u>, III, 1° (7,5 millions) et 2° (10,5 millions). *Adde* C. env., <u>art. L. 415-3-1</u>, al. 4 (utilisation commerciale de ressources génétiques ou connaissances traditionnelles associées sans disposer des documents imposés par le 3° de l'article 4 du Règlement (UE) n° <u>511/2014</u> du 16 avril 2014: 1 million) et <u>L. 596-11</u>, I (police des installations nucléaires de base: 10 millions).

⁶² À l'heure où ces lignes sont écrites, le texte en est à la version suivante : Texte n° <u>3995</u>, adopté par la commission spéciale, sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (n° 3875 rectifié), 22 mars 2021.

⁶³ Projets d'articles L. 173-3-1 et L. 541-46, X, du code de l'environnement.

⁶⁴ Projet d'article L. 231-3 du code de l'environnement.

⁶⁵ Pour les infractions formelles. V. projets d'articles L. 173-3-1 et L. 541-46, X, du code de l'environnement.

⁶⁶ Pour les infractions matérielles. V. projets d'articles L. 231-1 et L. 231-2 du code de l'environnement.

⁶⁷ Pour l'écocide. V. projet d'article L. 231-3 du code de l'environnement.

⁶⁸ De 300 000 euros maximum aujourd'hui, elle pourrait aller jusqu'à un million d'euros à l'avenir.

ou d'exploitation du fond de la mer ou de son sous-sol ou d'immersion⁷⁰, par exemple⁷¹. Et pour les infractions concernées par ce projet de rehaussement répressif, il est presque toujours prévu que le montant de l'amende pourra être porté au double de l'avantage tiré de la commission de l'infraction. C'est dire si la CJIPE se trouve concurrencée, pour ne pas dire écrasée par les peines d'amende qui s'annoncent!

Plus rapide ? Plus fort, donc ? Plus pour très longtemps, peut-être ! La peine recèle bien des vertus, certaines actuelles, d'autres potentielles, certaines quantitatives, d'autres, encore, qualitatives.

II – Les vertus qualitatives

12. Mieux ? – Les mesures susceptibles d'être stipulées dans une CJIPE convainquent d'autant moins qu'en second lieu, elles ne paraissent pas aptes à mieux remplir que la peine – doit-on s'en étonner ? – les fonctions du droit pénal. On peut s'en rendre compte que l'on s'intéresse à sa fonction préventive, d'une part, ou à sa fonction expressive, d'autre part.

A- La vertu préventive

13. Prévention spéciale – Le droit pénal a une fonction doublement préventive, spéciale et générale, que l'on peut considérer comme étant mieux assurée par la peine que par la CJIPE.

D'un point de vue spécial, pour commencer, la prévention revient à la dissuasion et à la prévention de la récidive. Donnée classique du droit pénal, reconnue à l'article 130-1 du code pénal, l'exigence est aussi spécifiquement posée en droit pénal de l'environnement par la Directive 2008/99/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal⁷². Le caractère dissuasif de la CJIPE, en lien avec les modalités de calcul de l'amende d'intérêt public, a été beaucoup vanté lors des travaux préparatoires⁷³. Sa rapidité promise ne peut que renforcer cela. On peut donc admettre qu'à s'en tenir au droit positif, la CJIPE semble particulièrement bien armée pour dissuader qui un premier passage à l'acte qui une infraction commise en état de récidive ou de réitération.

L'est-elle mieux que les sanctions pénales véritables du droit de l'environnement ? Il serait prématuré de conclure en ce sens. Tout d'abord, la célérité et la sévérité respectives de ces dernières et des mesures de la CJIPE peuvent être tenues au moins pour équivalentes⁷⁴. Ensuite, le caractère dissuasif des peines ne peut s'apprécier au regard des seules peines principales de référence : ici l'amende, voire l'emprisonnement. Les autres peines encourues par les personnes morales aux termes de l'article L. 173-8 du code l'environnement – spécialement l'interdiction professionnelle, le placement sous surveillance judiciaire, la fermeture d'établissement, l'interdiction de procéder à une offre au public de titres financiers ou de faire admettre ses titres aux négociations sur un marché réglementé et l'affichage et la diffusion de la condamnation – sont peut-être plus dissuasives encore ! Ce à quoi il faut

⁷³ Rapp. Bonnecarrère, préc. ; Compte-rendu de la séance publique (S), préc. ; Compte-rendu de la séance publique (AN), préc. ⁷⁴ V. *supra* n° 5 et s.



⁷⁰ C. env., <u>art. L. 218-34</u> et <u>L. 218-48</u>. Les amendes de 18 000 euros sont portées à 100 000 euros, dans le but d'aligner les amendes encourues au titre des différentes infractions maritimes.

⁷¹ Le mouvement est assez général, qui concerne aussi bien les infractions rattachées à la police des parcs nationaux, des réserves naturelles, des sites inscrits et classés, de la pêche et de l'Antarctique.

⁷² N° (5) (« En vue de garantir une protection efficace de l'environnement, il est absolument nécessaire d'instaurer des sanctions plus dissuasives à l'égard des activités préjudiciables à l'environnement »), art. 5 (« Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les infractions visées aux articles 3 et 4 soient passibles de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives »), et art. 7 (« Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les personnes morales tenues pour responsables d'une infraction en vertu de l'article 6 soient passibles de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives »).

ajouter l'inscription de la condamnation au bulletin n° 1 du casier judiciaire, laquelle limite l'accès des entreprises aux marchés publics et à de lucratifs marchés étrangers. C'est d'ailleurs une des raisons pour lesquelles le législateur a souhaité instituer la CJIPE : pour protéger les fleurons nationaux des suites économiques des conséquences pénales leurs actes⁷⁵! C'est que la sanction pénale est belle et bien crainte! Du reste, les peines principales de référence, ensuite encore, ont vocation à être augmentées et donc à renforcer le caractère dissuasif du droit pénal de l'environnement. On l'a vu s'agissant des amendes⁷⁶; il en est de même pour les peines privatives de liberté : elles devraient être poussées, pour le délit d'écocide envisagé, aussi loin que la catégorie délictuelle le permet, à savoir 10 ans d'emprisonnement⁷⁷! Enfin, il se pourrait que la CJIPE, loin d'être dissuasive, apparaisse comme fortement séduisante pour des personnes morales qui, au gré d'une analyse économique de la question, y voient une nouvelle forme de droit de polluer contre indemnité⁷⁸.

Quoi qu'il en soit, il faut dire, pour terminer tout à fait, que le faible caractère dissuasif du droit pénal de l'environnement ne tient pas nécessairement aux peines fulminées et que la CJIPE n'y changera peut-être rien. La faiblesse de la matière tient à l'important chiffre noir de la criminalité verte : les infractions environnementales sont peu nombreuses à être constatées, faute d'agents administratifs en quantité suffisante et faute d'intérêt des enquêteurs de droit commun ; et lorsqu'elles le sont, les réactions, celles des autorités administratives et répressives confondues, sont molles⁷⁹. La certitude de la réponse pénale, plus que sa sévérité ou même que sa rapidité, soutenait BECCARIA⁸⁰ !

14. Prévention générale – D'un autre côté, on attache au droit pénal et à la sanction qui le caractérise une fonction de prévention générale : il est attendu de la peine qu'elle fasse impression sur l'ensemble des citoyens, leur montrant, incarnées en la personne du condamné, les conséquences pénales des actes que le législateur a incriminés. Il est toujours difficile de mesurer l'effectivité de cette prévention générale mais le droit pénal est organisé de manière à ce qu'elle puisse avoir lieu. La publicité de principe de la phase de jugement de la procédure pénale⁸¹, notamment celle du prononcé des condamnations, y contribue grandement. De même, l'égalité devant la loi pénale exige que tous les justiciables placés dans la même situation se la voient appliquer identiquement ; cela implique que la condamnation subie par les uns peut, en principe, être prononcée contre les autres aussi bien.

À l'inverse, la CJIPE ne présente aucune de ces garanties : la négociation qui a lieu entre le parquet et la personne morale mise en cause demeure secrète et ce qu'aura découvert le premier, comme ce qu'aura éventuellement reconnu ou dévoilé la seconde, restera entre eux seuls. On pourra toujours dire que cela protège la personne morale en cas de rétractation de cette dernière ou de non-validation de la convention, « le procureur de la République ne (pouvant) faire état devant la juridiction d'instruction ou de jugement des déclarations faites ou des documents remis par la personne morale au cours de la procédure »82 et que la décision et la convention devront être largement publiées83. Cela ne change rien. Tout d'abord, le texte n'interdit pas au parquet de se servir des éléments dont il acquiert la connaissance lors de la procédure de CJIPE si celle-ci échoue pour une autre raison que celles visées à l'article 41-1-2 du code de procédure pénale : lorsqu'aucun accord n'est trouvé ou que la convention n'est pas exécutée, spécialement. Partant, les arguments en faveur du secret de la

⁸³ CPP, <u>art. 41-1-3</u>: « 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 ».



Justice actualités n° 25 / juin 2021

⁷⁵ V. Étude d'impact, préc. ; Compte-rendu de la séance publique (S), préc. ; Rapp. Моитснои, préc., p. 146.

⁷⁶ *Supra* n° 11.

⁷⁷ Projet d'article L. 230-3.

⁷⁸ V. J. LAGOUTTE, « Joyeux Noël », préc.

⁷⁹ V. « Une justice pour l'environnement », préc.

⁸⁰ Op. et loc. cit., note 37.

⁸¹ CPP, art. 306, 400, et 535.

⁸² CPP, art. 41-1-2.

négociation tombent à plat. Surtout, que les raisons de ce secret soient convaincantes ou pas, l'image reste la même pour le *quidam* – et pas seulement lui, certains parlementaires⁸⁴ et universitaires⁸⁵ abondant dans le même sens – à savoir celle d'une justice à deux vitesses, d'une « justice » de privilégiées! Car le secret se double d'une violation du principe d'égalité devant la loi pénale, la CJIPE étant réservée aux seules personnes morales, ce qui exclut à la fois les personnes physiques, de manière générale, et les entrepreneurs individuels, en particulier. Il y a peu de chance que l'ensemble des citoyens soient impressionnés par une CJIPE dont ils sont exclus et qui a toutes les chances de leur paraître suspecte. Peut-être les grandes sociétés de même nature, à qui s'adresse cette procédure, seront-elles intimidées... à moins qu'elles ne soient plutôt incitées à agir sachant qu'elles pourront échapper aux peines par la grâce de cette nouvelle alternative!

B- La vertu expressive

15. Vertu du procès pénal – Le droit pénal se voit reconnaître, d'autre part, une fonction expressive ou socio-pédagogique ⁸⁶. Le droit pénal, en ce qu'il organise l'application des sanctions les plus liberticides du système juridique, doit intervenir en dernier recours lorsque les faits sont graves. En théorie donc, la pénalisation d'un comportement, son incrimination et sa répression pénale, est en partie symbolique : elle envoie un message au condamné et à l'ensemble des citoyens, rappelant ou enseignant ce qui est grave et ce qui est important dans une société donnée ; partant, elle rassemble autour de valeurs qui y sont tenues pour socialement essentielles.

Cela est rendu possible, dans un premier temps, par tout ce qui fait le rituel judiciaire⁸⁷, la solennité de la procédure pénale et particulièrement de la phase de jugement, laquelle croît d'ailleurs en fonction de la gravité de la qualification pénale, qui influe sur la détermination de la juridiction compétente, du tribunal de police à la cour d'assises. Au-delà du caractère liturgique, cérémonial de la procédure pénale, le jugement, la confrontation à un juge⁸⁸, comportent une dimension pédagogique⁸⁹, particulièrement renforcée aujourd'hui par le travail de développement de l'obligation de motivation des décisions pénales mené par la chambre criminelle de la Cour de cassation⁹⁰.

Il va de soi qu'à cet égard, peines et mesures susceptibles d'être stipulées dans une CJIPE sont aux antipodes. Alors qu'un tel procès demeure, en principe et en dépit de la numérisation de la procédure pénale portée par la Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019, indispensable au prononcé d'une peine, la CJIPE se caractérise, précisément, par l'évitement du jugement. Elle a pour effet une véritable éviction de la justice pénale environnementale ⁹¹. Bien plus : tel est son objet, sa contribution à la bonne administration de la justice ayant été vantée lors des travaux préparatoires⁹². Certes un juge intervient pour valider – ou pas – la convention. Mais son office n'a rien de commun avec celui classique du juge pénal : sa fonction est gracieuse et le contrôle qu'il opère ne porte *a priori* pas sur la réalité des faits,

⁹² V. Avis CE, préc., n° 28 ; Rapport Ph. Bonnecarrère, préc., p. 54.



Justice actualités n° 25 / juin 2021

 $^{^{84}}$ V. not. Rapport Ph. Bonnecarrère, préc., p. 100, et Compte-rendu de la séance publique (S), préc.

⁸⁵ V. J. LAGOUTTE, « La justice environnementale au rabais », préc.

⁸⁶ V. not. M. VAN DE KERCHOVE, « <u>Les fonctions de la sanction pénale. Entre droit et philosophie</u> », *Informations sociales* 2005/7 (n° 127), p. 22; M.-Ch. SORDINO, « Les fonctions expressive et pédagogique de la loi pénale confrontées aux mutations du droit pénal », *in Mutations du droit pénal, entre affirmation de valeurs et protection des libertés*, Presses de la Faculté de droit de Montpellier, 2018, p. 11.

⁸⁷ À cet égard, v. F. Desprez, *Rituel judiciaire et procès pénal*, L.G.D.J., Bib. de sciences criminelles, t. 46, 2009 ; A. Garapon, *Bien juger. Essai sur le rituel judiciaire*, Odile Jacob, 1997.

⁸⁸ Sur l'importance de cette dernière, v. A. DANET, *La présence en droit processuel*, Dalloz/ENM, Bib. de la Justice, 2018.

⁸⁹ Ibid., n° 221 et s. Adde C.-J. Guillermet, La motivation des décisions de justice. La vertu pédagogique de la justice, L'Harmattan, 2006.

⁹⁰ V. not. sur la question, M. GIACOPELLI, « <u>Vers une généralisation de l'obligation de motivation en droit de la peine ?</u> », D. 2017, p. 931; C.-J. GUILLERMET, op. cit.; C. SÉVELY-FOURNIÉ, « <u>Répression et motivation – Réflexions sur la motivation des arrêts et jugements des juridictions répressives</u> », Rev. sc. crim. 2009, p. 783.

⁹¹ J. LAGOUTTE, « La justice environnementale au rabais », préc.

leur gravité, leur qualification pénale, bref sur le fond de la matière pénale. Il n'est même pas certain, du reste, que l'on puisse qualifier le juge en question – le président du tribunal judiciaire, visé en tant que tel – de juge pénal! Nul rituel ici, peut-être même une simple formalité...

16. Vertu de la responsabilité pénale – La fonction expressive du droit pénal tient également aux conséquences substantielles du jugement pénal, à savoir la déclaration de culpabilité ou plus exactement de responsabilité pénale à laquelle procède une telle décision, ainsi que la condamnation qui, en principe, l'accompagne. Une telle décision reconnaît judiciairement et, par conséquent, officiellement que les faits commis sont pénalement qualifiables et que leur auteur est, pour le droit, responsable, soumis à ce titre à une charge juridique en vertu de laquelle il doit exécuter la peine à laquelle il a été condamnée. La condamnation ⁹³, en somme, laisse des traces, qu'il s'agisse de l'inscription au bulletin n° 1 du casier judiciaire ou de la constitution du premier terme de la récidive. Elle incarne concrètement le tarif⁹⁴ attaché à l'atteinte portée à la valeur pénalement protégée.

Par définition, la CJIPE ne saurait être revêtue d'une telle vertu. Tout d'abord, elle n'impose aucune reconnaissance ni aucune déclaration de quoi que ce soit, rien ni la réalité des faits ni leur imputabilité à la personne morale95. Il suffit qu'elle soit mise en cause, qu'elle accepte la proposition du parquet, la CJIPE n'étant subordonnée à aucun aveu. À l'inverse du jugement pénal, il n'y a pas de doute que la CJIPE est purement et simplement un acte constitutif et non déclaratif. On pourra toujours rétorquer, ensuite, qu'elle fait tout de même naître des obligations, comme la condamnation : celles-ci sont purement volontaires; elles naissent d'un acte juridique et non des faits juridiques illicites que sont l'infraction pénale ou le fait de complicité. La marque qu'elle laisse est donc, enfin, sans commune mesure avec celle de la peine. En droit, d'un côté, l'exécution d'une CJIPE vaut solde de tout compte et laisse indemne la personne morale de toute inscription au casier judiciaire⁹⁶. Il va de soi qu'elle ne pourra pas constituer un premier terme de récidive. En fait, d'un autre côté, ses défenseurs ont soutenu qu'elle serait un instrument efficace de responsabilisation des entreprises⁹⁷, par la collaboration qu'elle leur impose avec le parquet et la possibilité de les soumettre à un programme de mise en conformité. Tout cela témoignerait d'une adhésion en marche aux valeurs portées par loi pénale! Tout cela, surtout, ne convainc guère : on voit mal comment une procédure instituée pour faire échapper les personnes morales aux conséquences pénales de leurs actes pourrait les responsabiliser... Et si la mise en conformité peut comporter une part de pédagogie, il semble que ce n'est que d'un apprentissage technique des règles de droit, voire de la simple réglementation administrative dont il est question, non d'une sensibilisation éthique aux questions environnementales!

En définitive, il semble que les vertus de la CJIPE soient grandement exagérées. Cette convention ne concurrence pas vraiment la peine. À vrai dire, les sanctions pénales du code de l'environnement, non seulement, partagent les qualités de la CJIPE mais, au surplus, ont des atouts qui leur sont propres. Cela étant, reste à savoir ce que l'on veut faire du droit pénal de l'environnement : un instrument au service de la protection des écosystèmes... ou un simple épouvantail n'ayant vocation qu'à constituer un moyen de pression dans les négociations entre parquet et entreprises pollueuses ?

⁹⁷ V. Compte-rendu de la séance publique (S), préc. ; Rapp. Моитснои, préc., p. 144.



⁹³ Sur la notion, v. S. Detraz, « <u>La notion de condamnation pénale : l'arlésienne de la science criminelle</u> », *Rev. sc. crim.* 2008, p. 41

⁹⁴ Sur la sanction comme tarif, v. Ph. JESTAZ, « La sanction ou l'inconnue du droit », *D.* 1986, chron., p. 197.

⁹⁵ L'article 41-1-2 du code de procédure pénale, auquel renvoie le suivant, affirme très clairement qu'elle n'emporte pas déclaration de culpabilité.

⁹⁶ Ibid.

LE RÔLE DE L'AVOCAT DANS LE PROCÈS PÉNAL ENVIRONNEMENTAL

Par

Sébastien MABILE – Emmanuel TORJMAN

Avocats associés
Seattle Avocats

Peut-on encore parler de « crise » écologique alors que l'ensemble des indicateurs de suivi du vivant tournent au rouge vif depuis des années ? Le climat s'emballe, la biodiversité s'effondre et les pollutions s'accumulent. Ce contexte est connu de tous, si bien que la protection judiciaire de l'environnement constitue désormais l'une des préoccupations majeures des français, parfois devant l'insécurité, la lutte contre le terrorisme ou l'avenir du système de retraites.

Les procès environnementaux, depuis « l'Erika » jusqu'à « l'Affaire du siècle », occupent le devant la scène médiatique, et le rôle de « l'avocat environnementaliste » évolue à mesure que la justice se saisit de ces questions essentielles. La multiplication des masters spécialisés, l'accroissement du nombre de confrères bénéficiant de la spécialisation en droit de l'environnement et l'appréhension croissante par le droit privé de ces problématiques interrogent sur le rôle de l'avocat en droit de l'environnement dans les procédures judiciaires.

Au sein des avocats dits environnementalistes, peu se prévalent d'une pratique régulière du droit privé de l'environnement qui comporte ses spécificités propres (III). Ceci s'explique principalement par le caractère marginal, en apparence, de ce contentieux qui pour être efficace exige, pour ceux qui le pratiquent, des qualités particulières (I) qu'ils mettent à profit d'une clientèle bien spécifique (II).

I - Le profil de l'avocat du procès pénal environnemental

L'avocat du procès pénal environnemental est d'abord celui qui maîtrise la technicité du droit de l'environnement. Sa place dans le procès pénal peut être jugée surprenante pour ceux qui considèrent encore que le droit de l'environnement constitue l'une des branches du droit public. L'avocat environnementaliste plaide en effet traditionnellement devant les juridictions administratives pour défendre ou critiquer les décisions administratives autorisant les activités polluantes ou les rejets de substances nocives pour l'environnement.

Le droit de l'environnement, par sa finalité préventive, reste, il est vrai, avant tout un droit de l'autorisation administrative qui s'est autonomisé parmi les autres branches du droit public. Si le droit public environnemental occupe encore une large place dans le contentieux, il est désormais loin d'être exclusif.

Le contentieux d'ordre privé du droit de l'environnement a pris une importance considérable par le choix politique d'une répression pénale plus importante de ses atteintes et de ses conséquences en termes de réparation. L'introduction en 2016¹ de la notion de préjudice écologique au sein du code civil² et la spécialisation des juridictions opérée récemment³ constituent les signaux les plus visibles d'une « privatisation » croissante du droit de l'environnement.

³ Loi n° <u>2020-1672</u> du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée et décret n° <u>2021-286</u> du 16 mars 2021 désignant les pôles régionaux spécialisés en matière d'atteintes à



¹ Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

² Articles <u>1246 et suivants</u> du code civil.

Il est vrai que le contentieux pénal environnemental, qualifié de « *délaissé qui le rend invisible* » par la mission d'inspection conjointe sur la justice environnementale⁴ reste encore marginal, représentant moins de 1 % de l'ensemble des affaires pénales⁵.

Dans ce contexte, l'avocat privatiste de l'environnement est en réalité un avocat « généraliste spécialisé », accompagnant son client tant dans le contentieux public de l'autorisation administrative que dans le contentieux pénal résultant du non-respect des normes environnementales. Il doit maîtriser les fondements du droit international public et du droit européen, sources principales du droit de l'environnement⁶, mais aussi connaître les règles et principes du droit pénal et des procédures civiles et pénales qui dirigent le procès environnemental devant le juge judiciaire.

S'intéressant cette fois-ci aux conséquences des faits poursuivis, qui conditionnent souvent la caractérisation des infractions relevées, il doit enfin faire preuve d'une certaine ouverture d'esprit pour explorer le champ des sciences dites « dures » afin de comprendre le fonctionnement du vivant, les effets des molécules et autres substances sur les milieux et les interactions entre les écosystèmes.

La complexité du droit pénal environnemental a pour conséquence d'accroître la durée moyenne des procédures entre le constat de l'infraction par les services spécialisés et le jugement du tribunal correctionnel, ce délai atteignant par exemple 36 mois pour les infractions à la prévention des risques naturels contre 10,2 mois pour l'ensemble du contentieux pénal⁷.

II - Le client de l'avocat privatiste de l'environnement

Le dommage environnemental se caractérise souvent par le fait qu'il ne porte pas directement préjudice à des sujets de droit : le préjudice résultant d'une pollution d'un cours d'eau, de l'émission de substances polluantes ou de la mort d'un « individu » d'une espèce protégée ne cause pas directement et personnellement préjudice aux personnes sujets de droit. Le principe affirmé à l'article 2 du code de procédure pénale, selon lequel « l'action civile en réparation du dommage (...) appartient à tous ceux qui ont personnellement souffert du dommage directement causé par l'infraction », n'autorise donc pas quiconque à exercer l'action civile devant le juge judiciaire.

Pour contourner cet obstacle, le législateur a habilité certaines personnes morales de droit public (collectivités territoriales⁸, établissements gestionnaires d'espaces protégés et agences ou établissements publics spécialisés⁹) et de droit privé (associations de protection de l'environnement et fédérations de pêche¹⁰) à exercer les « *droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits portant un préjudice direct ou indirect* » au territoire ou aux intérêts qu'ils ont pour mission de défendre, dérogeant ainsi à l'article 2 du code de procédure pénale.

¹⁰ Article <u>L. 141-2</u> du code de l'environnement.



l'environnement en application des articles 706-2-3 du code de procédure pénale et L. 211-20 du code de l'organisation judiciaire et portant adaptation du code de procédure pénale à la création d'assistants spécialisés en matière environnementale.

⁴ « <u>Une justice pour l'environnement</u> », Mission d'évaluation des relations entre justice et environnement, CGEDD n° 012671-01 et IGJ n° 019-19, oct. 2019.

⁵ Entre 2015 et 2019, 6 190 personnes ont été jugées au tribunal correctionnel pour des atteintes à l'environnement, soit 0,3 % de l'ensemble des personnes jugées.

⁶ Près de 80 % des normes applicables en cette matière découlent de règlements européens ou des textes de transposition des directives qui sont eux-mêmes, pour l'essentiel, des textes d'application et d'exécution de dispositions conventionnelles issues des centaines de traités, accords ou protocoles internationaux.

⁷ Infostat Justice, n° <u>182</u>, avril 2021.

⁸ Article <u>L. 142-4</u> du code de l'environnement.

⁹ Article <u>L. 132-1</u> du code de l'environnement.

Il en résulte que, du côté des victimes, la clientèle de l'avocat dans le procès pénal environnemental sera principalement constituée de personnes morales jugées – par le législateur – suffisamment dignes pour porter les prétentions de la nature qui, malgré des appels en ce sens, n'est toujours pas un sujet de droit¹¹. Le nouveau régime de la réparation du préjudice écologique ne déroge pas à cette règle¹².

Concrètement, ce sont essentiellement les associations de protection de l'environnement qui portent la majeure partie des contentieux pénaux environnementaux, et se constituent parties civiles devant les juridictions de jugement¹³. Elles disposent cependant de ressources limitées pour faire appel à l'assistance d'un avocat, un certain nombre de procédures étant suivies en interne par des juristes spécialisés. La fédération France Nature Environnement (FNE), la Ligue pour la Protection des Oiseaux (LPO) et les Fédérations de Pêche se distinguent par leur activisme judiciaire.

L'autre champ de clientèle de l'avocat dans le procès pénal environnemental est constitué de secteur public et parapublic¹⁴: les gestionnaires d'aires protégées – associations, établissements publics ou syndicats mixtes – mettent progressivement en place des stratégies pénales fondées, pour certains, sur une hiérarchisation des enjeux, et sollicitent devant le juge répressif la réparation des dommages les plus significatifs. Les établissements publics nationaux se contentent souvent de dénoncer les faits délictueux dont ils ont connaissance¹⁵ sans systématiquement exercer les droits reconnus à la partie civile. Les collectivités territoriales ont enfin joué par le passé un rôle moteur dans la conduite de grands procès environnementaux¹⁶.

De l'autre côté de la barre, l'avocat privatiste de l'environnement assistera principalement des personnes morales, et particulièrement les entreprises dont les activités sont potentiellement polluantes. Les personnes morales sont en effet surreprésentées dans le contentieux pénal environnemental, avec 13 % des auteurs contre 4 % pour l'ensemble des affaires pénales, et jusqu'à 38 % des auteurs jugés pour les infractions relatives à la protection des milieux aquatiques¹⁷.

III – Le rôle de l'avocat privatiste dans le procès pénal environnemental

Les principales infractions environnementales, qu'il s'agisse des atteintes aux espèces protégées ou de la pollution des milieux aquatiques, sont des infractions quasi matérielles. Pourtant, en raison de la technicité du contentieux et de la complexité des affaires, le taux de relaxe est relativement important¹⁸.

¹⁸ Taux de relaxe de 21,5 % en matière de protection de l'eau et de l'air (*Infostat Justice* n° 182, avril 2021).



Justice actualités n° 25 / juin 2021

¹¹ Voir G. J. Martin, « De quelques évolutions du droit contemporain à la lumière de la réparation du préjudice écologique par le droit de la responsabilité civile », *Revue des Juristes de Sciences Po*, n° 18, janv. 2020.

¹² Article <u>1248</u> du code civil.

¹³ L'article <u>L. 142-2</u> du code de l'environnement prévoit que « Les associations agréées mentionnées à l'article L. 141-2 peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre et constituant une infraction aux dispositions législatives relatives à la protection de la nature et de l'environnement, à l'amélioration du cadre de vie, à la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, à l'urbanisme, à la pêche maritime ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances, la sûreté nucléaire et la radioprotection, les pratiques commerciales et les publicités trompeuses ou de nature à induire en erreur quand ces pratiques et publicités comportent des indications environnementales ainsi qu'aux textes pris pour leur application ».

¹⁴ Certaines institutions listées à l'article <u>L. 132-1</u> du code de l'environnement bénéficient également d'une habilitation législative aux fins d'« exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts qu'ils ont pour objet de défendre (...) ».

¹⁵ Les administrations signalent et transmettent aux parquets 46 % des affaires liées à l'environnement et jusqu'à 79 % pour les infractions liées à la chasse (*Infostat Justice*, n° <u>182</u>, avril 2021).

¹⁶ Voir par exemple les affaires « Amoco Cadiz », « Erika » ou « Montedison ».

¹⁷ Infostat Justice, n° 182, avril 2021.

Avant d'arriver au procès, qu'il soit en défense ou du côté de la partie civile, l'avocat pourra prendre en considération la spécificité des objectifs de la politique pénale environnementale tenant à la recherche de mesures de remise en état de l'environnement. Cette exigence, qui figurait déjà dans la circulaire de 2015 relative aux orientations de politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement¹⁹, est réaffirmée dans la circulaire de mai 2021 visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale²⁰.

Cette remise en état prendra nécessairement en compte, comme le rappelle le garde des Sceaux, la réparation du préjudice écologique, conduisant l'avocat, pour défendre son client, et partant l'environnement, à jouer un rôle d'interface entre les acteurs de l'institution judiciaire, les experts scientifiques et les entreprises afin de définir et proposer les mesures de réparation les plus adaptées aux milieux ou espèces affectés²¹.

Lorsqu'il est en défense, et particulièrement quand il représente des personnes morales soucieuses de préserver leur image auprès du grand public, l'objectif de l'avocat dans le contentieux pénal sera d'éviter le procès. Ce contentieux se caractérise en effet par un faible taux d'affaires faisant l'objet de poursuites telle qu'une saisine d'un juge d'instruction ou d'une juridiction de jugement²², les parquets privilégiant essentiellement les procédures alternatives (62 %) ou les compositions pénales (15 %), souvent il est vrai sous condition de régularisation ou de remise en état de l'environnement.

C'est dans cet esprit qu'a été introduite, par la loi du 24 décembre 2020, la convention judiciaire d'intérêt public environnementale, véritable outil de « justice négociée » intégrant à l'instar de la CJIP « Sapin II »²³ des mesures de réparation et un programme de mise en conformité²⁴.

Les capacités de dialogue et de négociation avec les parquets sont donc essentielles. En application de la circulaire du 21 avril 2015, chacun d'eux a désigné un « référent environnement » qui sera un interlocuteur privilégié de l'avocat, qu'il soit le représentant des mis en cause ou des parties civiles. La montée en puissance prochaine des pôles régionaux environnementaux (PRE) permettra à l'avocat de bénéficier, pour les affaires les plus complexes, de magistrats spécialement formés.

Le contentieux pénal de l'environnement devrait connaître, avec la spécialisation des juridictions et le renforcement – encore inadapté – des incriminations, un développement important. Qu'il soit en défense ou aux côtés des victimes, le rôle et la place de l'avocat dans le procès pénal environnemental va se renforcer et le contentieux de la réparation des atteintes va s'amplifier.

C'est une bonne nouvelle pour l'environnement.

En effet, il ne nous semble qu'aucun de nos confrères n'aborde cette matière par hasard : la pratique du droit de l'environnement découle souvent d'une prise de conscience de l'importance des défis écologiques présents et futurs qui ne conditionnent pas moins que les conditions d'habitabilité de la terre par les êtres humains. Nous sommes également tous conscients, que nous conseillons des

²⁴ La convention judiciaire d'intérêt public environnementale est codifiée à l'article <u>41-1-3</u> du code de procédure pénale.



¹⁹ Circulaire du 21 avril 2015 relative aux orientations de politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement (NOR: JUSD1509851C).

²⁰ Circulaire du 11 mai 2021 visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale (NOR : <u>JUSD2114982C</u>).

²¹ Conformément au principe de réparation en nature du préjudice écologique figurant à l'article 1248 du code civil.

²² 24 % des auteurs poursuivables contre 55 % pour l'ensemble des affaires pénales et 29 % des auteurs poursuivis (*Infostat Justice* n° 182, avril 2021).

²³ Introduite par l'article 22 de la loi n° <u>2016-1691</u> du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

entreprises polluantes ou des associations de protection de l'environnement, de l'importance du droit comme un levier des transitions écologiques que nos sociétés doivent opérer rapidement. En cela, nous croyons que nous partageons, notamment avec les magistrats qui sont de plus en plus nombreux à investir le droit répressif de l'environnement, une responsabilité à la mesure des défis que nous devrons collectivement surmonter.



LE RÔLE DES ASSOCIATIONS DANS LE PROCÈS ENVIRONNEMENTAL

Par

Béatrice PARANCE*

Professeur agrégée de droit à l'Université UPL Paris 8 Vincennes Saint-Denis

Si le rôle des associations est majeur dans l'effectivité de la mise en œuvre de nombreuses disciplines juridiques ¹, l'affirmation est particulièrement fondée en matière environnementale où celles-ci apparaissent comme les fers de lance de la mise en œuvre du droit de l'environnement, à un moment où le constat de son ineffectivité est partagé par tous les cénacles². La chose ne saurait surprendre, il s'agit d'une des matières dans lesquelles la dimension de l'intérêt général est très forte, ce qui explique que l'on peut parfois avoir le sentiment que l'intérêt collectif défendu par l'association s'apparente en réalité à l'intérêt général. En outre, le droit de l'environnement est une matière dont la clé de voute est la nature préventive, ce qui justifie que les associations y jouent le rôle de sentinelle dans sa mise en œuvre.

Dès lors, le rôle des associations apparaît nécessaire à la poursuite de l'effectivité du droit de l'environnement (I). Les associations exercent aussi d'importantes prérogatives en matière de réparation des atteintes à l'environnement, soit du préjudice écologique. Pourtant, 5 ans après l'introduction du mécanisme de réparation dans le code civil par la loi du 8 août 2016 relative à la reconquête de la biodiversité³, on s'étonne de son faible succès, ce qui laisse entrevoir un besoin d'éclaircissement et d'évolution de ces outils (II). Enfin, les associations sont aujourd'hui très investies dans un contentieux souvent dénommé stratégique, à l'instar du contentieux climatique ou de celui relatif à la mise en œuvre du devoir de vigilance, en quoi elles apportent une riche contribution à l'innovation juridique (III).

I – Un rôle nécessaire à l'effectivité du droit de l'environnement

On peut affirmer sans ambages que la jurisprudence a eu à cœur d'ouvrir avec largesse les prétoires aux associations de protection de l'environnement. D'une part, elle a fortement assoupli le cadre de l'habilitation législative offerte par l'article L. 142-2 du code de l'environnement qui permet aux associations agréées de poursuivre les droits de la partie civile en ce qui concerne les faits portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre. Mettant en œuvre une forme de principe de spécialité en considération de l'objet social des associations, les juges ont admis une spécificité de la mission des associations, notamment en prenant appui sur une délimitation géographique de leur mission, afin de concilier deux éléments a priori antagonistes, la défense d'intérêts collectifs et la réalité d'un préjudice personnel. Cela ressortait très nettement d'un arrêt rendu par la troisième chambre civile le 26 septembre 2007⁴, dont la solution a depuis été

⁴ Cass. 3ème civ., 26 sept. 2007, n° <u>04-20.636</u>, Bull. 2007, III, n° 155, *D*. 2007, p. 2757, obs. F. Nési ; *RTDC*. 2008, p. 305, obs. P. Jourdain ; *JCP G* 2008, II, 10020, note B. Parance.



^{*} L'auteur remercie Antoine Cellio pour l'aide apportée dans la recherche documentaire pour la rédaction de cette contribution.

¹ La défense de l'intérêt général par les associations, Intérêt général Versus Intérêts collectifs, dir. B PARANCE, LGDJ, coll. Les grands colloques, 2015.

² Rapport « <u>Une justice pour l'environnement</u> », Mission d'évaluation des relations entre justice et environnement, CGEDD et Inspection générale de la Justice, oct. 2019.

³ Loi n° <u>2016-1087</u> du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

maintes fois confirmée⁵ : « une association peut agir en justice au nom d'intérêts collectifs dès lors que ceux-ci entrent dans son objet social » ; la spécificité de l'objet social caractérise alors le préjudice personnel et direct qui fonde l'intérêt à agir.

D'autre part, on peut estimer que c'est cette même recherche d'effectivité du droit de l'environnement qui a conduit la Cour de cassation à adopter une solution très politique par laquelle elle a jugé que « le non-respect de dispositions de la réglementation des installations classées, en ce qu'il est de nature à créer un risque de pollution majeure pour l'environnement, et notamment pour les eaux et les sols, portait atteinte aux intérêts collectifs que les associations avaient pour objet de défendre, et que cette seule atteinte suffisait à caractériser le préjudice moral indirect de ces dernières »⁶. Ainsi, la réalisation d'une infraction environnementale, alors même qu'elle a cessé par la remise en conformité de l'installation avec les exigences réglementaires, suffit à caractériser le préjudice moral d'une association qui consiste en l'atteinte aux intérêts collectifs qu'elle défend par le risque de réalisation d'un dommage à l'environnement ainsi créé pendant une période de temps. De facto, la solution encourage très vivement les associations à être attentives aux violations des réglementations environnementales dont elles pourraient demander réparation au titre de leur préjudice moral, renforçant encore leur rôle de vigie.

Ce rôle est d'ailleurs encouragé par les Hauts conseillers de la Cour de cassation. Comme l'exposait la conseillère Françoise NÉSI en 2010, « l'évolution jurisprudentielle (à savoir l'extension de la recevabilité de l'action en justice des associations et la bienveillance de la Cour à l'égard de la reconnaissance de leur préjudice) répond à la fois aux dispositions de droit international et à la spécificité de la mission confiée aux associations de protection de l'environnement, qui, comme en droit de la consommation, ont un rôle fondamental à jouer pour assurer l'effectivité des dispositions légales et réglementaires, rôle qui a d'ailleurs été clairement voulu par le législateur en ce qui concerne les associations agrées. Elle s'inscrit ainsi dans la mise en œuvre de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement ».

Ce rôle devrait même être renforcé selon les conclusions du rapport « Une justice pour l'environnement » qui exposent que les associations de protection de l'environnement devraient bénéficier d'un régime juridique similaire à celui des associations de défense des consommateurs qui peuvent demander à la juridiction civile ou pénale saisie d'ordonner toute mesure destinée à faire cesser des agissement illicites (article L. 621-2 du code de la consommation), et même d'agir en référé⁷. Cela permettrait selon le rapport de fluidifier les relations entre les associations et les parquets.

II - Une contribution à éclaircir en matière de réparation des atteintes à l'environnement

Alors même que la loi du 8 août 2016 relative à la reconquête de la biodiversité à intégrer dans le code civil la réparation des atteintes à l'environnement, le nombre d'actions portées en justice demeurent très faibles. Ces actions ont toutes été portées par des associations agréées de protection de l'environnement, à l'exception de l'action initiée par le Parc national des calanques contre des braconniers qui avaient procédé à des pêches illégales et les écaillers et restaurateurs qui avaient acheté leur marchandise en toute connaissance de cause⁸. Le code civil avait d'ailleurs favorisé un tel engagement en ouvrant l'action en réparation du préjudice écologique, aux termes de l'article 1248, « à toute personne ayant qualité et intérêt à agir, telle que l'État, l'Office français de la biodiversité, les

⁸ TJ Marseille, 6^e ch. JU corr., 6 mars 2020, n° <u>16253000274</u>, *D.* 2020, p. 1553, comm. G. Leray, J. Bardy, G. J. Martin et S. Vanuxem; *JCP G* 2020, 825, comm. B. Parance.



⁵ Par ex., Cass. 3ème civ., 7 nov. 2019, n° 18-17.748 et 18-17.751.

⁶ Cass. 3^{ème} civ., 8 juin 2011, n° <u>10-15.500</u>, FS-P+B, *D.* 2011, p. 2635, note B. PARANCE.

⁷ Rapport préc., p. 42.

collectivités territoriales et leurs groupements dont le territoire est concerné, ainsi que les établissements publics et les associations agréées ou créées depuis au moins 5 ans à la date de l'introduction de l'instance qui ont pour objet la protection de la nature et la défense de l'environnement ».

Comment interpréter le faible recours aux actions en réparation du préjudice écologique par les associations ? Selon le rapport « Une justice pour l'environnement », « la réalité est très en retrait des ambitions initiales » car trois ans après l'introduction des nouvelles dispositions législatives, il y a eu moins de dix actions devant le juge judiciaire⁹. Parmi les causes identifiées de cet échec, l'absence de nomenclature permettant au juge d'établir un barème d'indemnisation spécifique de réparation et l'absence de dispense pour les demandeurs de démontrer le lien de causalité entre les faits reprochés et le dommage subi, ce qui dans un domaine technique et scientifique est un obstacle de poids. Plus fondamentalement, la mise en œuvre délicate du principe de la réparation en nature se présente comme un obstacle majeur dans la mesure où cette réparation devra être portée par le demandeur, ce qui est très difficile pour grand nombre d'associations de protection de l'environnement. Celles-ci sont démunies des moyens techniques et financiers qui leur permettraient de présenter au juge un plan structuré de mise en œuvre de la réparation et de son suivi.

De ce point de vue, il serait souhaitable que cette charge soit supportée par le responsable du préjudice, qui pourrait recourir si besoin aux services de biologistes et écologues. À partir du moment où on exige du demandeur qu'il assume le poids de la mise en œuvre d'une telle réparation, on l'incite à l'inaction...

L'un des moyens de dépasser ces freins serait d'instituer à l'échelle nationale un Défenseur de l'environnement, à l'instar du Défenseur des droits. L'une de ses fonctions pourrait justement être de mettre en œuvre de manière concrète les réparations en nature prononcées en justice à l'occasion d'actions initiées par des associations de protection de l'environnement dont le rôle serait ainsi circonscrit à porter l'action mais non la réparation. Espérons en ce sens que la mission parlementaire confiée à la députée du Var Cécile MUSCHOTTI sur l'opportunité de créer un Défenseur de l'environnement connaisse une conclusion positive.

III – Une riche contribution à l'innovation juridique à travers le développement du contentieux stratégique

Ce n'est pas un hasard si la Cour de cassation et le Conseil d'État ont choisi de consacrer leurs regards croisés de l'année 2021 au thème de « L'environnement, les citoyens, le droit et les juges »¹0. Ouvrant la manifestation, les chefs des plus hautes juridictions des ordres judiciaire et administratif ont martelé combien le caractère abyssal des défis environnementaux nécessitait le plein engagement des juges afin de venir y apporter de fortes réponses. Comme l'a relevé Madame la Première présidente ARENS, face à cette « crise de civilisation », « déterminés, impatients, remplis d'espoir », les citoyens se tournent vers les juges et les appellent à devenir « les acteurs de la diplomatie juridictionnelle et mondiale ».

A côté des juges dont il a été rapporté tout au long de ce colloque combien ils faisaient preuve d'audace et d'innovation pour venir mettre en œuvre concrètement les textes juridiques, le rôle des associations a lui aussi été souligné, en particulier à travers les contentieux stratégiques qu'elles tendent aujourd'hui à développer. À cet égard, deux types de contentieux sont révélateurs de ce mouvement, même si l'un a été essentiellement porté devant les juridictions administratives. D'une part, il s'agit du contentieux climatique qui vise à contraindre le gouvernement à adopter une politique plus

¹⁰ Colloque tenu le 21 mai 2021 à la Cour de cassation.



⁹ Rapport préc., p. 38.

dynamique en matière de lutte contre le dérèglement climatique. Si ce contentieux qui est déjà ancien dans d'autres pays est encore balbutiant en France, il a déjà connu de fameuses victoires à travers l'arrêt « Grande Synthe »¹¹ rendu par le Conseil d'État le 19 novembre 2020 et le jugement rendu par le tribunal administratif de Paris le 3 février 2021 dans l'« Affaire du siècle »¹². Ces décisions porteuses de grandes innovations juridiques ont été initiées par la commune de Grande Synthe et par un *pool* d'associations dans l'« Affaire du siècle ». Elles ont permis de faire constater la faute de l'État ou sa carence dans la mise en œuvre d'une politique climatique significative. À l'étranger, une première décision a reconnu la responsabilité d'un acteur privé, l'entreprise Shell, dans le phénomène du dérèglement climatique, ce qui a conduit le tribunal de La Haye a ordonner à l'entreprise de réduire de manière très significative ses émissions de gaz à effet de serre¹³.

D'autre part, les associations jouent également un rôle majeur au regard de la mise en œuvre du devoir de vigilance institué par la loi du 27 mars 2017, en vertu duquel les très grandes entreprises françaises doivent exercer un devoir de vigilance sur toute leur chaine d'approvisionnement dans le but de prévenir les risques d'atteintes aux droits humains, à l'environnement ou aux droits sociaux. Les premières actions en justice relatives à la mise en œuvre de ce droit portent pour certaines sur des sujets environnementaux, telles celle exercée contre Total au sujet de l'insuffisance de son plan sur la question climatique, ou encore celle exercée contre Casino en raison de sa participation indirecte au phénomène de la déforestation illégale.

Ces contentieux démontrent la participation décisive des associations dans le développement d'innovations juridiques qui viennent répondre aux attentes sociales contemporaines, ce qui ne manquent pas de soulever la question de leur légitimité à représenter l'ensemble des citoyens. Quelque que soit le jugement que l'on porte sur ce mouvement, il est important de souligner sa montée en puissance afin de prendre conscience des nouvelles arènes de combat. Ainsi, qu'il soit permis de conclure que le rôle des associations de protection de l'environnement dans le procès environnemental, s'il est déjà d'une importance manifeste par l'accueil favorable que lui a fait la jurisprudence, pourrait être appelé à grandir encore à travers les nouvelles voies de contentieux suscitées par l'urgence des défis environnementaux dénoncée presque quotidiennement par les scientifiques. Dans cette nouvelle articulation de la place du pouvoir judiciaire à l'égard du pouvoir politique, les associations viennent jouer une partition de choix par la voix qu'elles offrent aux citoyens détournés de la voie démocratique par une perte de confiance dans le politique.

¹³ Tribunal de La Haye, 26 mai 2021, *Shell*, aff. n° <u>C/09/571932</u>.



¹¹ CE, sect., 6e et 5e ch., 19 nov. 2020, n° <u>427301</u>, Cne Grande Synthe et a.

¹² TA Paris, 3 févr. 2021, n° <u>1904967</u>, Notre Affaire à tous et a.

PRÉJUDICES « ENVIRONNEMENTAUX » ET PRÉJUDICES « ÉCOLOGIQUES » HISTORIQUE ET ESSAI DE CLARIFICATION

Par

Gilles J. MARTIN

Professeur émérite de l'Université Côte d'Azur GREDEG, CNRS

Pour évoquer les préjudices environnementaux et écologiques tels qu'ils sont aujourd'hui définis, par la loi et par la jurisprudence, il n'est pas inutile de revenir sur l'histoire des cinquante dernières années, car l'état actuel du droit positif est le fruit des nombreuses hésitations et souvent des confusions¹ qui ont marqué la construction de ces catégories.

Cette histoire permet, en premier lieu, de vérifier que l'appréhension des préjudices écologiques par le droit de la responsabilité civile ne s'est pas imposée avec la force de l'évidence. Le débat proprement politique auquel cette question a donné lieu a laissé des traces qui peuvent aujourd'hui encore être observées. Elle révèle dans le même temps, en second lieu, que dans cet univers incertain, les tribunaux de l'ordre judiciaire ont néanmoins poursuivi leur travail, sans orientation législative et avec le seul soutien d'une partie de la doctrine. Saisis de demandes souvent imprécises, ils ont répondu aux besoins qui s'exprimaient sans toujours faire preuve d'une grande rigueur dans l'utilisation des catégories juridiques qu'ils convoquaient. C'est dire qu'en se tournant vers le passé, c'est une histoire politique autant que juridique qui peut être racontée (I).

La loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, en créant un régime spécial de réparation des préjudices écologiques dans le code civil, n'a pas marqué la fin de l'histoire, ni la fin des hésitations. Elle rend cependant possible un essai de clarification auquel a participé une décision récente du Conseil constitutionnel² (II).

I - L'histoire politique et juridique de la prise en compte de ces préjudices

Les conclusions de ceux qui, au milieu des années 70, commencent à s'intéresser à « la réparation du dommage écologique »³, aux « nuisances »⁴ ou à « la responsabilité civile pour faits de pollution »⁵, sont identiques : le droit de la responsabilité civile répond mal aux nouveaux défis que génèrent les pollutions et autres atteintes à l'environnement. Il doit être réformé.

Pourtant, dès cet instant, des décisions sont rendues, qui prennent notamment appui sur la théorie des troubles de voisinage, dont elles tentent d'accroître la portée, des audaces se manifestent quant à l'appréciation du lien de causalité, mais globalement, les préjudices réparés demeurent soit des préjudices matériels causés à des activités humaines, soit des préjudices qualifiés de « moraux » qui absorbent souvent tout ce que l'on sait mal qualifier. Même lorsque les juridictions tentent de réparer

⁵ G. J. Martin, *De la responsabilité civile pour faits de pollution au droit à l'environnement*, PPS, 1978.



¹ Le terme est expressément utilisé par un auteur dans un article récent : cf. H. GALI, « <u>Le préjudice et l'environnement</u> », *D.* 2021, p. 709 et s.

² Cons. const., 5 févr. 2021, n° <u>2020-881 QPC</u>, *Jurisdata* n° 2021-001269. Sur cette décision, cf. G. J. MARTIN, « L'article 1247 du Code civil est-il contraire à la Constitution ? », *JCP G* 2020, Libres propos, 1367, pp. 2194-2196 ; « La définition du préjudice écologique à la lumière de l'article 4 de la Charte de l'environnement », *JCP G* 2021, Aperçu rapide, 217, pp. 379-381.

³ P. GIROD, La réparation du préjudice écologique, LGDJ, 1974.

⁴ F. Caballero, Essai sur la notion juridique de nuisance, LGDJ, 1981.

le préjudice causé à l'environnement, elles ne parviennent pas à lui reconnaître une existence propre détachée des intérêts humains, matériels ou moraux⁶.

Sur le terrain législatif, l'impulsion viendra de la Commission européenne. Refusant de traiter la question dans son ensemble, elle préfère l'aborder, dans un premier temps, sous l'angle de la responsabilité du fait des déchets et lance, dans les années 80, une réflexion et des négociations en vue de proposer le texte d'une directive. La proposition fut rédigée, soumise à débats, mais n'aboutit jamais⁷, notamment en raison de la très forte opposition qu'elle rencontra sur le principe même de voir la responsabilité civile mobilisée pour réparer tous les dommages causés par des déchets. L'idée s'exprimait déjà que la question des dommages liés à certaines activités devait relever soit du droit commun lorsque ces dommages affectaient des droits et des biens privatifs ou des intérêts économiques, soit de la police administrative lorsqu'ils touchaient à des biens « collectifs » ou à des valeurs que seul l'État, estimait-on alors, avait la charge de protéger. Ce fut exactement la même position qui fut défendue en France par les représentants des milieux industriels lorsqu'au début des années 90 fut envisagée la possibilité d'intégrer au code de l'environnement, en cours d'élaboration, un chapitre sur la réparation des dommages causés à l'environnement⁸. En raison du principe de codification à droit constant, le débat ne put se développer en France, mais il rebondit sur le plan européen dans deux enceintes différentes. D'une part, la Commission abandonna l'idée initiale de proposer un régime particulier de responsabilité du fait des déchets et choisit d'engager une réflexion sur la responsabilité environnementale envisagée cette fois dans sa globalité. D'autre part, des négociations conduites au sein du Conseil de l'Europe aboutirent en 1993 à l'adoption de la Convention dite de Lugano sur « la responsabilité civile des dommages (sic) résultant d'activités dangereuses pour l'environnement ». Comme son intitulé l'affirmait clairement, cette Convention faisait le choix de la responsabilité civile pour tenter de réparer l'ensemble des dommages causés soit à l'environnement lui-même, soit à des droits privatifs, par ricochet d'une atteinte à l'environnement⁹. S'il fallait une preuve que cette approche restait combattue par beaucoup, on la trouverait dans le fait qu'ouverte à la signature le 21 juin 1993, la Convention fut signée par quelques rares États, mais ne fut jamais ratifiée. Néanmoins, la Commission européenne, nourrie par les discussions qui avaient eu lieu dans l'enceinte du Conseil de l'Europe, adopta la même année une Communication dénommée « Livre vert sur la réparation des dommages causés à l'environnement »10, dont l'objet affiché était de parvenir à

¹⁰ Livre vert sur la réparation des dommages causés à l'environnement – Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen et au Comité économique et social, COM n° (93) 47.



⁶ Cf. par exemple l'affaire des boues rouges de la Montedison : C. Huglo, « La réparation du dommage au milieu écologique marin à travers deux expériences judiciaires : Montedison et Amoco Cadiz », *Gaz. Pal.*, juill.-août 1992, doctr. p. 582.

⁷ Proposition de directive du Conseil concernant la responsabilité civile pour les dommages causés par les déchets, COM (89) 282 final, JOCE, 1989, C 251/3 (pour la proposition modifiée : COM (91) 219 final, JOCE, 1991, C 192/6). Une proposition parallèle relative à la mise en décharge des déchets contenait une disposition prévoyant la responsabilité de l'exploitant pour les dommages et dégradations de l'environnement causés par les déchets, mais sans définir le dommage : proposition de directive du Conseil concernant la mise en décharge des déchets, COM (91) 102 final, JOCE, 91, C 190/1).

⁸ Pour une présentation du débat qui est né à cette époque, cf. G. J. Martin, « La réparation intégrale, un principe à l'épreuve des questions environnementales », in Flexibles notions – La responsabilité civile (D. Fenouillet, dir.), éd. Panthéon-Assas 2020, pp. 121-132.

⁹ Il est intéressant de reproduire le point 7 de l'article 2 (« Définitions ») de la Convention qui disposait :

[«] Dommage signifie :

a/ le décès ou des lésions corporelles ;

b/ toute perte de ou tout dommage causé à des biens autres que l'installation elle-même ou que les biens se trouvant sur le site de l'activité dangereuse et placés sous le contrôle de l'exploitant ;

c/ toute perte ou dommage résultant de l'altération de l'environnement, dans la mesure où ils ne sont pas considérés comme constituant un dommage au sens des alinéas a ou b ci-dessus, pourvu que la réparation au titre de l'altération de l'environnement, autre que pour le manque à gagner dû à cette altération, soit limitée au coût des mesures de remise en état qui ont été effectivement prises ou qui le seront ;

d / le coût des mesures de sauvegarde ainsi que toute perte ou tout dommage causés par lesdites mesures, dans la mesure où la perte ou le dommage visés aux alinéas a à c du présent paragraphe proviennent ou résultent des propriétés de substances dangereuses, des organismes génétiquement modifiés ou des micro-organismes, ou proviennent ou résultent de déchets. »

écrire une directive après concertation avec le Parlement européen et avec les secteurs industriels potentiellement concernés par cette question. Les orientations de cette Communication manquaient encore de précision, mais le texte définissait clairement le régime à venir comme un régime de responsabilité civile. La Commission poursuivit longuement – très longuement ! - ses travaux, assistée de nombreux comités d'experts, pour adopter le 9 février 2000 un « Livre blanc sur la responsabilité environnementale ». Si le choix de la responsabilité civile comme cadre juridique adéquat pour réparer les préjudices en cause paraissait maintenu, certaines hésitations commençaient à se manifester¹¹. Dès cet instant, les discussions furent limitées à quelques cercles restreints et l'opacité s'imposa jusqu'à l'adoption finale de la directive¹², dont les orientations surprirent ceux qui avaient suivi les discussions jusqu'à l'adoption du Livre Blanc. À quelques jours seulement de l'élargissement de l'Union à dix nouveaux États membres¹³, élargissement qui aurait rendu impossible tout accord, la Commission avait cédé en acceptant une rédaction qui représentait le plus petit dénominateur commun entre les États membres. Le texte, qui fut tardivement, mais très fidèlement, transposé en France par la loi du 1^{er} août 2008¹⁴, présentait trois caractéristiques majeures. La première a pu légitimement être perçue comme marquant un progrès certain du point de vue conceptuel et juridique : elle tenait à la caractérisation et à la définition très précise du préjudice écologique per se, clairement distingué des préjudices causés à des intérêts ou des droits humains dont la réparation était renvoyée au droit commun de la responsabilité civile et qui n'était pas traitée par la directive. La deuxième caractéristique traduisait un choix politique majeur : s'agissant des préjudices écologiques, le texte ne conservait du droit de la responsabilité que les apparences à travers quelques concepts essentiels (la faute, le dommage, le lien de causalité), mais les mettait en œuvre dans un cadre juridique qui n'avait plus aucun rapport avec un régime de responsabilité, puisqu'il s'agissait d'un pur régime de police administrative, dont les acteurs de la société civile étaient presque totalement exclus et dont la mise en œuvre était quasi exclusivement laissée entre les mains de « l'autorité compétente », en France les préfets. Cette police administrative n'autorisait que la réparation en nature des préjudices causés, toute réparation par équivalent monétaire étant expressément exclue. La dernière caractéristique du texte de la directive tenait au nombre considérable d'exceptions de toute nature qui en restreignait l'application.

Les secteurs industriels les plus exposés à ces problématiques (secteur des industries chimiques, notamment) se félicitèrent unanimement de l'adoption de la directive et de sa transposition fidèle, qui leur donnaient toute satisfaction. En France, leur analyse se vérifia au-delà de toutes leurs espérances, puisqu'à ce jour, soit près de 13 ans après l'adoption de la loi de transposition, celle-ci n'a jamais fait l'objet de la moindre application sur notre territoire¹⁵!

Paradoxalement, c'est sans doute cet excès qui peut expliquer l'évolution ultérieure de notre droit. Sans être aucunement troublée par les débats européens, la jurisprudence poursuivait, en effet, sa progression et peu à peu ont pu être identifiées trois catégories de préjudices réparables, même si les frontières séparant certains d'entre eux demeuraient poreuses : d'une part les préjudices matériels, de nature le plus souvent économique, qui ne faisaient naître aucune difficulté et qui étaient réparés selon les canons du droit commun ; d'autre part, des préjudices moraux assez mal caractérisés, et qui couvraient aussi bien l'atteinte à l'image d'une commune ou d'un parc national, que la remise en cause des efforts déployés en vain par des associations de protection ou encore l'atteinte aux intérêts collectifs dont ces établissements ou groupements étaient porteurs ; enfin, des préjudices écologiques causés à des éléments naturels, indépendamment de leurs répercussions sur des intérêts humains et

¹⁵ Nous en avions, hélas, fait le pronostic : cf. G. J. Martin, « La responsabilité environnementale », in L'efficacité du droit de l'environnement, Dalloz 2010, Thèmes et commentaires, p. 9 et s.



¹¹ Cf. G. J. Martin, « Le Livre Blanc sur la responsabilité environnementale », *JCP* 2000, n° 17, p. 723 et s.

¹² Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, *JOUE* n° L 143 du 30/04/2004, pp. 0056-0075.
¹³ Le 1^{er} mai 2004, 10 nouveaux États ont, en effet, intégré l'Union européenne.

¹⁴ Loi n° 2008-757 du 1^{er} août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement, JORF n° 0179 du 2 août 2008, p. 12361.

de plus en plus souvent identifiés comme tels. Pour autant, plusieurs considérations ont longtemps entravé la parfaite reconnaissance de ces derniers. D'une part, un certain nombre d'associations de protection, parmi les plus importantes, se refusaient à demander réparation des préjudices écologiques, estimant que de tels préjudices, causés à des valeurs et à des biens non marchands, n'étaient ni évaluables, ni réparables ¹⁶. Ces groupements demandaient donc plus volontiers la réparation d'un préjudice moral, souvent qualifié de « collectif », résultant de l'atteinte aux éléments naturels, mais néanmoins détaché d'elle, et dont l'évaluation souvent très approximative permettait aux juges de tenir compte de la gravité de l'atteinte causée au milieu. D'autre part, les tribunaux n'ayant que très exceptionnellement la possibilité d'ordonner une réparation en nature ou une remise en état du site ou du milieu dégradé, hésitaient à accorder des dommages-intérêts importants à des personnes morales, souvent de droit privé, pour des atteintes portées à des biens qui paraissaient relever d'un patrimoine commun. En un mot comme en cent, si la spécificité des préjudices écologiques apparaissait de plus en plus clairement dans les écrits doctrinaux comme dans les formules de certains arrêts, une certaine confusion demeurait entre ces préjudices et les préjudices « moraux », eux-mêmes très polymorphes.

On perçoit encore cette confusion dans l'arrêt *Erika*¹⁷, souvent présenté comme fondateur¹⁸, rendu par la Cour de cassation le 25 septembre 2012. Si la Cour innove en qualifiant pour la première fois le préjudice écologique de préjudice « objectif » distinct des préjudices « subjectifs » causés aux intérêts humains, elle ne parvient pas à clairement distinguer, au moment d'évaluer les dommages et de prononcer les mesures de réparation, ce qui relève de l'atteinte aux éléments de l'environnement et ce qui se rattache aux préjudices subis en propre par les demandeurs. C'est précisément pour essayer de progresser dans l'identification des différents postes de préjudices afin d'éviter aussi bien les oublis que les doublons que fut proposée la même année une « Nomenclature des préjudices environnementaux » visant à distinguer deux grandes catégories de préjudices, les préjudices causés à l'environnement et les préjudices causés à l'homme, chacune étant évidemment déclinée en une série de postes de préjudices distincts¹⁹.

Outre la reconnaissance explicite du préjudice écologique au plus haut niveau de la hiérarchie judiciaire, l'apport majeur de l'arrêt *Erika* a également – et peut-être surtout – été de nature politique. Cette prise de position jurisprudentielle convainquit en effet les milieux qui s'étaient opposés jusque-là avec succès à l'application du droit de la responsabilité civile que le temps était venu d'en accepter le principe, en espérant pouvoir encadrer par la loi le régime de réparation applicable. Une proposition de loi déposée par le Sénateur RÉTAILLEAU ayant été adoptée à l'unanimité par le Sénat²⁰, la Garde des Sceaux décida de nommer une Commission, présidée par le Professeur JEGOUZO, à l'effet de lui faire des propositions pour construire un régime de réparation du préjudice écologique²¹. Les travaux de cette Commission inspireront largement les dispositions de la loi sur la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages adoptée le 8 août 2016. C'est ce texte qui insère dans le Code civil un nouveau chapitre (articles 1246 à 1252) consacré à la « réparation du préjudice écologique ».

²¹ Cf. G. J. Martin, « <u>Le rapport "pour la réparation du préjudice écologique" présenté à la garde des Sceaux le 17 septembre 2013 »</u>, *D*. 2013, Point de vue, pp. 2347 et s.



¹⁶ Ce faisant, elles adoptaient, sans en être forcément conscientes, la même position que les pollueurs qui, précisément en invoquant cette argumentation, justifiaient leur refus de voir la responsabilité civile gérer ces dommages et leur préférence pour un traitement par les autorités compétentes dans le cadre de la police administrative.

¹⁷ Crim., 25 sept. 2012, n° <u>10-82.938</u>, *D.* 2012. 2281; *RSC* 2012, 847, obs. J.-H. ROBERT. Cf. par exemple ce qu'écrit H. GALI, « Le préjudice et l'environnement », *op.cit.*

¹⁸ Il faut cependant rappeler qu'il intervient après une succession de décisions du fond. Cf. L. NEYRET et G. J. MARTIN, *La nomenclature des préjudices environnementaux*, LGDJ, 2012, notamment pp. 313 et s.

¹⁹ L. NEYRET et G. J. MARTIN, La nomenclature des préjudices environnementaux, LGDJ, 2012.

²⁰ Cf. G. J. Martin, « <u>Proposition de loi Retailleau adoptée par le Sénat le 16 mai 2013</u> », *D.* 2013, Point de vue, p. 1695.

Pour autant, la formulation retenue par le législateur n'a pas levé tous les doutes et toutes les hésitations. Le Conseil constitutionnel a récemment saisi l'occasion d'une question qui lui était posée sur le caractère « *non négligeable* » de l'atteinte portée à l'environnement pour apporter quelques éléments de clarification²², tandis que le travail doctrinal se poursuit²³.

II - Essai de clarification

Le premier besoin de clarification résulte de l'usage qui peut souvent paraître arbitraire des termes de « préjudices environnementaux » et de « préjudices écologiques ». Confirmant ce qui avait été retenu pour élaborer la *Nomenclature des préjudices environnementaux*, nous défendrons l'idée que les préjudices environnementaux désignent l'ensemble des préjudices causés par une atteinte à l'environnement, en ce compris les préjudices causés aux hommes, à leurs biens et à leurs activités, tandis que les préjudices écologiques, composante des préjudices environnementaux, désignent les seules atteintes à la valeur intrinsèque des éléments naturels et des processus qui caractérisent leur fonctionnement et garantissent leur développement. Ainsi entendus, les préjudices environnementaux sont susceptibles de recouvrir plusieurs catégories de préjudices, dont certains relèvent du droit commun et d'autres du régime spécial de prévention et de réparation des préjudices écologiques mis en place par la loi de 2016.

Nul besoin de clarification *a priori*, si l'on s'intéresse aux *préjudices corporels* – ils ne sont que très exceptionnellement invoqués, sauf indirectement à travers l'atteinte potentielle à la santé – ou aux *préjudices matériels*, que ces derniers correspondent à des coûts exposés pour prévenir, limiter ou réparer les dommages, ou qu'il s'agisse de pertes de profit ou de gain espéré ou encore d'atteinte aux biens. Dans tous ces cas, le droit commun de la responsabilité civile est applicable et la réparation intervient sans que le caractère « environnemental » de l'atteinte initiale modifie les solutions traditionnellement retenues. Il convient cependant de relever deux situations à propos desquelles une certaine ambiguïté demeure.

La première peut naître aux confins du préjudice matériel et du préjudice moral, spécialement lorsque le juge entend réparer l'atteinte à l'image de marque d'une commune, d'un Parc national ou d'un espace de territoire (le littoral d'un département, par exemple). Ce préjudice est, à l'évidence un préjudice moral en ce qu'il résulte d'une atteinte à des intérêts d'ordre extrapatrimonial, mais il arrive que, pour en justifier l'évaluation, certaines décisions fassent référence aux pertes de chiffre d'affaires ou au montant des taxes non perçues du fait de l'atteinte subie par le territoire. Il faut alors plaider pour que les tribunaux se montrent très précis dans les qualifications retenues. Si la réparation porte sur des pertes financières, le préjudice réparé est matériel, d'ordre économique, et doit recevoir cette qualification; si ces pertes financières ne sont que les instruments permettant, soit de prouver, soit d'évaluer l'importance du préjudice moral, il convient de l'exprimer clairement pour éviter les confusions. Cette précision permettra d'ailleurs de réparer les deux postes de préjudice, qui sont distincts.

La deuxième ambiguïté peut apparaître à la frontière du préjudice matériel et du préjudice écologique. Il arrive, en effet, que les tribunaux fassent référence aux dépenses engagées en pure perte par un Parc national ou une association pour caractériser et évaluer le préjudice²⁴. Mais de quel préjudice s'agit-il ? Il convient d'être très prudent dans la qualification : si le juge entend réparer – compenser,

²⁴ Cf. par exemple, T corr. de Marseille, 6 mars 2020, n° 18330000441, commenté par G. Leray, J. Bardy, G. J. Martin et S. Vanuxem, « Réflexions sur une application jurisprudentielle du préjudice écologique », D. 2020. 1553.



²² Cons. const., 5 févr. 2021, n° 2020-881 QPC, *Jurisdata* n° 2021-001269. Cf. *supra*, note 2.

²³ V. spécialement M.-P. CAMPROUX DUFFRÈNE, « L'admission dans le code civil de la réparabilité du préjudice écologique comme l'expression d'un changement de paradigme » *in Liber amicorum : mélanges en l'honneur de J.-P. Storck et M. Storck*, (P. SIMLER *et al.*), 2021, pp. 33 à 43. V. également l'article précité de H. GALI, « Le préjudice et l'environnement », *D.* 2021, pp. 709 et s. On se reportera également avec profit à l'ensemble des contributions qui suivent dans la présente *Revue*.

serait-on tenté d'écrire – les pertes budgétaires qui se seront révélées inutiles, il doit qualifier ce préjudice de préjudice matériel et le réparer sur le fondement du droit commun, en dehors des prévisions des articles 1246 et suivants du code civil ; si, au contraire, il prend ces dépenses passées comme simple référence pour évaluer celles qu'il conviendra d'engager pendant un certain nombre d'années pour retrouver un état acceptable de l'environnement dégradé, il procède alors à une simple évaluation du préjudice écologique et s'inscrit dans le régime spécial mis en place par ces articles. Une bonne façon de procéder serait d'ailleurs, ici encore, de cumuler les deux démarches en prenant soin de les distinguer, d'une part en réparant la perte financière subie par les demandeurs sur le fondement des articles 1240 et suivants du code, d'autre part en s'inspirant de cette réalité pour déduire quelles dépenses devront être engagées dans l'avenir et les évaluer dans le cadre des articles 1246 et suivants.

S'agissant du préjudice moral, la doctrine dans son ensemble a relevé que cette catégorie a été « surexploitée » pour accueillir des chefs de préjudice qui auraient dû appeler une autre qualification²⁵. Une approche plus rigoureuse commanderait de limiter le préjudice moral, d'une part à l'atteinte à l'image ou à la réputation déjà évoquée, d'autre part, au préjudice de jouissance défini comme le fait pour une personne de vivre ou de développer son activité dans des conditions dégradées du fait de l'atteinte à l'environnement, enfin aux atteintes à la mission de protection de l'environnement, c'est-à-dire « aux intérêts collectifs défendus par les personnes, publiques ou privées, en charge de la défense de l'environnement »²⁶. La définition même qui est ici donnée de ce poste de préjudice moral, comme les formulations - « préjudice collectif », « préjudice collectif environnemental », « préjudice moral collectif » - parfois utilisées par les demandeurs et reprises par les tribunaux, risquent, lorsqu'elles sont rapprochées des termes de l'article 1247 qui évoquent « les bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement », de nourrir des confusions ou, à tout le moins, de brouiller les pistes. Le risque est d'autant plus grand qu'assez souvent les tribunaux recherchent une justification de la légitimité du demandeur à obtenir réparation de son préjudice moral dans l'activité concrète qu'il déploie à protéger l'environnement ou les milieux atteints par le dommage²⁷. Depuis l'adoption de la loi de 2016, nous suggèrerions volontiers de ne plus apposer le qualificatif de « collectif » au préjudice moral subi par une association, une collectivité ou un établissement public spécialisé, lorsqu'ils réclament réparation de l'atteinte aux intérêts collectifs dont ils sont porteurs. Si l'atteinte frappe en effet des intérêts collectifs, le préjudice dont il est demandé réparation est celui – personnel – de l'association de la collectivité ou de l'établissement ; il relève du droit commun, n'est pas d'une nature différente de celui qui est subi par un particulier et n'est soumis à aucune des conditions visées à l'article 1247 du code civil, et notamment pas à l'existence d'une atteinte « non négligeable ».

Ainsi la qualification de *préjudices collectifs* pourrait-elle être réservée à ceux qui résultent de l'atteinte aux services²⁸ que l'environnement rend à la collectivité des hommes et que le législateur de 2016 a préféré nommer « bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement ». Dans sa décision

²⁸ Dans les catégories du Millennium Ecosystem Assessment (MEA), Ecosystems and Human Well-Being - A Framework for Assessment, Island Press, 2005.



²⁵ Cf. en dernier lieu, H. GALI, op.cit.

²⁶ L. NEYRET et G. J. MARTIN, *Nomenclature des préjudices environnementaux*, op.cit., p. 19, étant observé que les auteurs, considérant qu'il s'agissait d'un préjudice « collectif », ne les avaient pas rangés en 2012 dans la catégorie des préjudices moraux qui avait été réservée aux préjudices individuels. Le recul pris depuis cette date et l'analyse de la jurisprudence nous conduit à titre personnel à corriger cette présentation.

²⁷ Voir en dernier lieu, TA Paris, 3 févr. 2021, n° 1904967, 1904968, 1904972, et 1904976/4-1, D. 2021, 240, obs. J.-M. PASTOR; AJDA 2021. 239 ; JA 2021, n° 634, p. 12, obs. X. Delpech. Cette même démarche est également fréquente chez le juge judiciaire: cf. par exemple l'arrêt du 26 septembre 2019 (n° 18/00619) rendu par la Cour d'appel de Bordeaux qui, pour justifier l'octroi de dommages-intérêts au titre du « préjudice collectif environnemental » écrit « La Fédération Sepanso justifie également d'un préjudice collectif environnemental dans la mesure où elle justifie de l'activité importante qu'elle déploie pour la protection de l'environnement, la préservation de la biodiversité et la protection des habitats naturels, que ce soit par ses publications, sa participation à de nombreux organismes et commissions, sa gestion de trois réserves naturelles nationales ou sa participation à des enquêtes publiques,... ».

précitée du 5 février 2021²⁹, le Conseil constitutionnel a clairement distingué ces derniers préjudices, qui relèvent de la définition des *préjudices écologiques* et obéissent à leur régime, et les préjudices moraux qui n'en relèvent pas. Contrairement à ce que pourrait laisser croire la formulation retenue par le législateur, l'atteinte aux « bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement » n'est pas un préjudice causé aux hommes, mais bien un préjudice causé à des processus environnementaux – donc un préjudice écologique – défini d'un point de vue anthropocentrique, tandis que l'atteinte aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes est, pour sa part, un préjudice écologique défini d'un point de vue biocentrique³⁰. C'est seulement par cette lecture que la rédaction de l'article 1247 du code civil demeure cohérente. Le législateur n'a nullement entendu mélanger des préjudices causés à l'environnement et d'autres causés aux hommes. Il n'a entendu traiter dans ces dispositions que les préjudices écologiques, en acceptant simplement de les envisager sous un double éclairage.

Parvenu au terme de ce que nous espérons être un inventaire raisonné des préjudices réparables, nous sommes bien conscient de ne rien avoir apporté de fondamental à la doctrine dans ce domaine. Tel n'était pas l'objectif. Il s'agissait seulement de procéder à un point d'étape, aussi bien pour rappeler combien le chemin passé avait été parsemé d'embûches que pour proposer aux juges du temps présent quelques repères de nature à faciliter l'exercice de leur mission.

³⁰ Cf. dans ce sens, E. THIEBOLD et M.-P. CAMPROUX DUFFRÈNE, « La preuve du préjudice écologique et de sa réparabilité », dans cette revue, p. 128.



-

²⁹ Cf. *supra*, note 2.

LA PREUVE DU PRÉJUDICE ÉCOLOGIQUE ET DE SA RÉPARABILITÉ

Par

Elena THIEBOLD

Diplômée du master Droit de l'environnement, des territoires et des risques Université de Strasbourg*

Et

Marie-Pierre CAMPROUX DUFFRÈNE

Professeur de droit privé Responsable du master Droit de l'environnement, des territoires et des risques Université de Strasbourg-UMR SAGE, n°7363

La réparation du préjudice écologique a été admise d'abord par le juge judiciaire, l'exemple emblématique en la matière étant celui de l'affaire de l'Erika1. Il s'agit d'un contentieux lié au naufrage d'un pétrolier survenu le 12 décembre 1999 au large des côtes bretonnes, transportant à son bord plus de 30 000 tonnes de fioul lourd dont le déversement dans l'océan a provoqué une marée noire aux conséquences économiques et écologiques désastreuses. Cet événement a donné lieu à plusieurs décisions de justice mobilisant à la fois le droit maritime, le droit pénal et le droit civil, et ayant toutes largement contribué à la définition de la notion de préjudice écologique avant que celle-ci soit affinée et consacrée par le législateur. En 2008, la notion de dommage environnemental fait son entrée en droit français avec la loi relative à la responsabilité environnementale (LRE)² créant l'article L. 161-1 du code de l'environnement. C'est la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, dite loi biodiversité³, qui introduit dans le code civil aux articles 1246 et suivants la réparation du préjudice écologique. La spécificité de ce préjudice a en effet amené le législateur non seulement à en fournir une définition mais également à adapter l'action en réparation, qui diffère sur certains points du régime de la responsabilité civile de droit commun. Ces nouveaux articles viennent notamment préciser qui peut demander réparation de ce préjudice en justice. Ainsi, l'article 1248 dispose que « l'action en réparation du préjudice écologique est ouverte à toute personne ayant qualité et intérêt à agir », et poursuit par une liste non exhaustive de demandeurs⁴. L'action est donc potentiellement ouverte à « toute personne », mais celles qui sont expressément énoncées n'auront pas à démontrer leur intérêt à agir, l'accès au juge leur étant de ce fait grandement facilité⁵. Ces

⁵ M.-P. CAMPROUX DUFFRÈNE, *La responsabilité civile en matière environnementale*, France Stratégie, Colloque sur les rôles du droit dans la protection de l'environnement, septembre 2018, p. 48 : « *Cette énumération est satisfaisante car elle permet de garantir à ces entités l'accès au juge civil sans qu'il y ait de contestation possible* ».



^{*} Cet article repose également sur un stage réalisé en 2020 au sein de l'EIFER (Europaïsche Institut für Energieforschung / Institut européen de recherche sur l'énergie) sous la direction de Loraine Roy et Benoît Boutaud.

¹ CA Paris, 30 mars 2010, n° <u>08/02278</u>; crim., 25 sept. 2012, n° <u>10-82.938</u>.

² Loi n° <u>2008-757</u> du 1^{er} août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement, transposant la directive <u>2004/35/CE</u> du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux.

³ Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

⁴ « [...] l'État, l'Office français de la biodiversité, les collectivités territoriales et leurs groupements dont le territoire est concerné, ainsi que les établissements publics et les associations agréées ou créées depuis au moins cinq ans à la date d'introduction de l'instance qui ont pour objet la protection de la nature et la défense de l'environnement », art. 1248, c. civ.

titulaires de l'action bénéficient ainsi d'une présomption d'intérêt et de qualité pour agir⁶. Quelle que soit l'identité du demandeur à l'action, en matière de préjudice écologique, l'étude de la jurisprudence révèle une préférence pour l'action pénale avec constitution de partie civile plutôt que pour une action purement civile. Ce choix s'explique par le fait qu'en matière pénale, la preuve est apportée par le biais de l'instruction, induisant une charge moindre pour le demandeur par rapport à l'action civile. Est appréciable aussi la gratuité des poursuites pénales, particulièrement dans un domaine hautement technique où les coûts peuvent s'avérer considérables, notamment du fait des expertises requises⁷, alors que les demandeurs ne disposent pas forcément de moyens financiers importants. À titre d'exemple, dans le cadre de la récente affaire dite des Calanques⁸, la preuve de prélèvements illégaux de poissons dans un parc national a pu être apportée grâce à la mise sur écoute téléphonique de plusieurs braconniers par la gendarmerie, ce qui n'aurait pas été envisageable dans le cadre d'une action purement civile. Mais il faut cependant rappeler que les articles prévoyant la réparation du préjudice écologique figurent dans le code civil, et qu'il est donc tout à fait possible de demander réparation de ce préjudice devant le juge civil sans passer par une action pénale.

Dans le cadre d'une action en réparation de préjudice écologique, deux aspects semblent particulièrement importants à préciser en raison de la singularité de ce préjudice. Il convient ainsi d'identifier ce qu'est un préjudice écologique et de déterminer son étendue (I) pour mieux appréhender quelles peuvent être les mesures de réparation (II).

I - L'identification du préjudice écologique

Le législateur a consacré dans le code civil un nouveau préjudice distinct des préjudices classiques réparables par application du droit commun de la responsabilité civile (A) et en a affiné la définition (B).

A) Le préjudice écologique, un préjudice distinct des préjudices classiques

Plusieurs préjudices peuvent découler d'une même atteinte à l'environnement. Les préjudices dits classiques sont les préjudices individuels relevant du droit commun de la responsabilité civile, qui peuvent être répartis en trois catégories. Tout d'abord, le préjudice matériel consiste en une atteinte aux biens ou plus largement au patrimoine économique d'une personne. Par exemple en cas de marée noire, ce préjudice peut consister en un manque à gagner pour les secteurs de la pêche ou du tourisme. Le préjudice moral ou extra-patrimonial touche à la personne elle-même, et peut par exemple consister en l'atteinte à l'image d'une commune ou d'un parc national ayant subi une pollution. Enfin, le préjudice corporel résulte de l'atteinte à l'intégrité physique d'une personne, consistant en des blessures ou en toute affectation de la santé. Le préjudice écologique tel qu'inscrit dans le code civil constitue quant à lui un nouveau chef de préjudice qui se distingue de ceux précédemment évoqués.

À la lecture de certaines décisions de justice rendues dans le cadre de contentieux impliquant un préjudice écologique, apparaît un risque de confusion entre ce préjudice et le préjudice moral. Par exemple, dans un jugement rendu le 28 juin 2018 par le tribunal de grande instance de Dax⁹ dans le cadre d'une affaire concernant un cas de détention illégale de spécimens appartenant à des espèces protégées et dans laquelle plusieurs associations de protection de l'environnement se sont portées parties civiles, le juge a pu affirmer « qu'au vu de sa qualité de personne morale et compte tenu de sa mission de protection de la faune sauvage et de la biodiversité déjà prise en compte dans la réparation

⁹ TGI Dax, jugement correctionnel, 28 juin 2018, n° 17306000008.



⁶ M.-P. CAMPROUX DUFFRÈNE, « L'admission dans le code civil de la réparabilité du préjudice écologique comme l'expression d'un changement de paradigme » in *Liber amicorum : mélanges en l'honneur de J.-P. Storck et M. Storck*, (P. SIMLER *et al.*), 2021, pp. 33 à 43.

⁷ L. NEYRET, *La responsabilité civile et pénale en matière environnementale : état des lieux et perspectives d'évolution*, France Stratégie, Colloque sur les rôles du droit dans la protection de l'environnement, sept. 2018, p. 50.

⁸ TJ Marseille, jugement correctionnel sur intérêts civils, 6 mars 2020, n° 16253000274.

du préjudice écologique, il y a lieu de débouter [l'association] de sa demande de préjudice moral ». Cette confusion semble toutefois avoir été dépassée aujourd'hui. En effet, des décisions plus récentes¹⁰ indemnisent le préjudice écologique indépendamment du préjudice moral, en tant que postes de préjudices bien distincts et dont les réparations se cumulent. Les préjudices classiques demeurent ainsi réparables par application du droit commun de la responsabilité civile, il est donc possible de réparer le préjudice écologique en parallèle de préjudices patrimoniaux, moraux ou corporels, la réparation de l'un n'empêchant en aucun cas la réparation de l'autre. Cette approche était déjà retenue par la jurisprudence avant l'entrée du préjudice écologique dans le code civil¹¹.

Si le préjudice écologique est à distinguer des préjudices dits classiques, c'est que l'intérêt protégé n'est pas le même. En effet, il ne s'agit pas là d'une action en défense d'un intérêt individuel, contrairement aux actions individuelles ou aux actions de groupe, mais d'une action en défense d'un intérêt commun. L'intérêt est qualifié de commun en raison de la complémentarité, d'une identité ou encore d'une convergence entre les intérêts¹². Il ne consiste pas en l'addition d'intérêts individuels, divisibles et répartissables, pouvant faire l'objet d'une action de groupe au sens de l'article L. 142-3-1 du code de l'environnement¹³, et ne se confond pas non plus avec l'intérêt général. Cet intérêt commun peut être caractérisé comme un intérêt non seulement pluripersonnel mais surtout transindividuel, indivisible et non répartissable¹⁴. Il recouvre à la fois des intérêts qui peuvent être qualifiés de collectifs, c'est-à-dire relatifs à une communauté identifiée et organisée¹⁵, ainsi que des intérêts diffus qui sont relatifs à une communauté indéterminée et qui a priori n'est pas organisée, sans lien juridique liant les individus entre eux ou avec la partie adverse 16. Les membres de la communauté se trouvent alors unis par des circonstances de fait¹⁷. Ces intérêts diffus sont donc des intérêts dépourvus d'un seul titulaire et que l'on peut attribuer à une pluralité de sujets 18. La communauté peut être très large et inclure jusqu'aux générations futures, voire potentiellement toute l'humanité. Ainsi, les questions du changement climatique, de la qualité de l'air, de l'accès à l'eau, de la biodiversité sont objets d'intérêts humains diffus. Il s'agit de domaines dans lesquels le régime de réparation du préjudice écologique peut trouver à s'appliquer. Cette notion d'intérêts diffus transparaît d'ailleurs au travers de la rédaction de l'article 1248 du code civil qui prévoit que « l'action en réparation du préjudice écologique est ouverte à toute personne ayant qualité et intérêt à agir », l'idée étant que chacun porte un intérêt à la protection de l'environnement et à la réparation des préjudices découlant des atteintes au milieu naturel, et puisse en conséquence être reconnu légitime à défendre de tels intérêts en justice¹⁹.

Le préjudice écologique ayant été clairement différencié des préjudices classiques, il convient de déterminer en quoi consiste ce nouveau préjudice consacré par le législateur.

¹⁹ J. Rochfeld, *Justice pour le climat!: Les nouvelles formes de mobilisation citoyennes*, Paris, Éd. Odile Jacob, 2019, p. 154.



Justice actualités n° 25 / juin 2021

¹⁰ V. notamment TJ Marseille, 6 mars 2020, *op. cit.*; TJ Tulle, 29 jan. 2021, n° 15201000017; CA Besançon, 23 févr. 2021, n° 19/01375.

¹¹ Dans l'affaire de l'Erika, ont été reconnus et indemnisés à la fois des préjudices moraux (notamment le préjudice consistant en l'atteinte à la réputation et à l'image de marque de plusieurs communes touchées par la marée noire) et des préjudices matériels, auxquels s'est ajouté le préjudice écologique.

¹² M. Cornu, F. Orsi et J. Rochfeld (dir.), *Dictionnaire des biens communs*, 1^{re} éd., coll. Quadrige, Paris, PUF, 2017, p. 692.

¹³ M.-P. CAMPROUX DUFFRÈNE, « Les communs naturels comme expression de la solidarité écologique », *Revue Juridique de l'Environnement*, n° 45-4, 2020, pp. 689 à 713.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Par exemple, en France, la communauté des consommateurs (*via* des associations de consommateurs) ou des membres d'une profession (*via* les syndicats).

¹⁶ M.-P. CAMPROUX DUFFRÈNE, « Les communs naturels comme expression de la solidarité écologique », op. cit.

¹⁷ A. ARAGÃO, « <u>Les intérêts diffus, instruments pour la justice et la démocratie environnementale</u> », *VertigO - La revue* électronique en sciences de l'environnement, 2015, hors-série 22.

¹⁸ M. Cornu, F. Orsı et J. Rochfeld (dir.), *Dictionnaire des biens communs, op. cit.*, p. 698.

B) La définition du préjudice écologique

Dans le contexte du contentieux lié au naufrage de l'Erika, la Cour de cassation a défini ce préjudice comme une atteinte directe ou indirecte portée à l'environnement²⁰. L'article 1247 du code civil le définit désormais comme étant « une atteinte non négligeable (1) aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement (2) », une définition conforme à la Charte de l'environnement²¹.

1- Une atteinte non négligeable

L'expression « atteinte non négligeable » pourrait être entendue comme un critère de gravité, mais cette interprétation ne correspond pas à la volonté du législateur. En effet, les débats parlementaires préalables à l'adoption de la loi Biodiversité de 2016²² révèlent que le fait de ne pas employer le mot « gravité » relève d'un choix traduisant une volonté d'accorder une réparation de façon large sans soumettre celle-ci à un critère excessivement restrictif. La formulation définitive a été retenue à l'issue de débats parlementaires houleux, le Sénat souhaitant dans un premier temps subordonner la réparation du préjudice écologique à un seuil de gravité suffisant pour limiter l'étendue des préjudices réparables, et l'Assemblée nationale étant, quant à elle, favorable à une prise en compte élargie des atteintes à l'environnement. Parmi les différentes qualifications proposées, c'est celle de l'« atteinte non négligeable » qui a été préférée. Questionnée sur ce que l'on devait entendre par là, Barbara POMPILI, alors secrétaire d'État, a répondu que « l'objectif [...] est de compléter l'article L. 110-1 du code de l'environnement qui concerne la biodiversité et les principes qui s'y appliquent. Toutes les atteintes à l'environnement et à la biodiversité sont donc concernées. Or la rédaction actuelle du code de l'environnement ne qualifie pas ces atteintes, car elle vise un objectif général, qui doit le rester »²³. Il est possible de déduire de ces propos que l'atteinte à l'environnement qualifiée de « non négligeable » peut potentiellement correspondre à toute atteinte, ce qui permet au juge d'apprécier la pertinence ainsi que la nature de la réparation au cas par cas, ce qui est indispensable en la matière tant chaque écosystème est unique dans ses éléments, dans ses fonctions et dans les services qu'il rend aux sociétés humaines.

Reste à savoir si le critère de l'atteinte non négligeable n'est pas lui-même encore trop restrictif. Le Conseil constitutionnel a été amené à se prononcer sur cette question dans le cadre d'une QPC posée pour plusieurs associations qui reprochaient aux dispositions de l'article 1247 de ne prévoir aucune réparation des atteintes considérées comme négligeables, ce qui constituait selon elles une méconnaissance des articles 3 et 4 de la Charte de l'environnement de 2004²⁴ ainsi que du principe de responsabilité résultant de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Les demandeurs faisaient également valoir que, faute de définir ce que recouvre une atteinte non négligeable, ces dispositions méconnaissaient le principe de clarté de la loi et l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. Le Conseil n'adhère cependant pas à cette approche et déclare l'article 1247 du code civil conforme à la Constitution dans une décision du 5 février 2021²⁵.

²⁵ Cons. const., n° <u>2020-881</u> QPC, 5 fév. 2021, commentée par G. J. MARTIN, « La définition du préjudice écologique à la lumière de l'article 4 de la Charte de l'environnement », *JCP G*, n° 8, 2021, pp. 379 à 381.



²⁰ Crim., 25 sept. 2012, op. cit.

²¹ Cons. const., n° <u>2020-881</u> QPC, 5 févr. 2021.

²² Dossier législatif – Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

²³ Assemblée nationale, compte rendu intégral, deuxième séance du mardi 21 juin 2016.

²⁴ Article 3 de la <u>Charte de l'environnement</u> de 2004 : « Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences » ; article 4 : « Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi ».

L'appréciation du caractère non négligeable et donc réparable de l'atteinte est ainsi très largement laissée au juge. Dans leur rapport de 2019 sur le procès environnemental²⁶, Ève TRUILHÉ et Mathilde HAUTEREAU-BOUTONNET recommandent de s'appuyer sur le décret d'application de la LRE²⁷ en date du 23 avril 2009²⁸. Il s'agit d'un régime de police administrative, mais rien n'empêche les parties et le juge de s'en inspirer dans le cadre d'un procès pénal ou civil. Ce décret permet d'apporter certaines précisions quant à la manière dont il convient d'apprécier le degré d'une atteinte à l'environnement, et fournit différents critères à prendre en compte dans le cadre de cette appréciation. Par exemple, en cas d'atteinte aux espèces, ces critères peuvent être le nombre de spécimens touchés, leur densité ou la surface couverte, le rôle des individus ou de la zone concernés par rapport à la conservation générale de l'espèce ou de l'habitat, la capacité de multiplication de l'espèce ou encore sa capacité à se rétablir²⁹.

Une fois l'atteinte qualifiée, il s'agit de déterminer sur quoi porte cette atteinte.

2- Une atteinte aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'Homme de l'environnement

Les termes « éléments », « fonctions » et « bénéfices » renvoient aux travaux du Millenium Ecosystem Assessment (Évaluation des écosystèmes pour le millénaire – MEA)³⁰. La notion d'éléments des écosystèmes correspond à l'air et à l'atmosphère, à l'eau, aux sols, à la faune et à la flore. Les fonctions écosystémiques ou fonctions écologiques désignent quant à elles des phénomènes propres à l'écosystème qui résultent de la combinaison de l'état des écosystèmes, des structures et des processus écologiques et qui se déroulent avec ou sans la présence de l'homme. Ces fonctions écosystémiques constituent la dynamique qui assure le maintien de l'état écologique, physique et chimique des milieux. Ces processus assurent ainsi la pérennité et la résilience d'un écosystème³¹. En visant enfin les services collectifs rendus aux hommes, la définition du préjudice écologique fournie par le législateur dépasse les frontières du préjudice exclusivement environnemental en l'élargissant à certains préjudices causés à l'homme³² contrairement au souhait d'une partie de la doctrine qui avait distingué deux types de dommages : les dommages causés à l'homme par le biais d'une atteinte à l'environnement d'une part, et les dommages causés à l'environnement lui-même d'autre part³³. L'article 1247 permet d'adopter une approche duale en fusionnant à la fois une approche écocentrée, qui prend en compte la valeur intrinsèque de l'environnement par le biais de l'identification de l'atteinte aux éléments et fonctions des écosystèmes, mais également une approche plus anthropocentrée, mais qui n'est pas individualiste pour autant – contrairement à une approche sous l'angle des préjudices dits classiques –, par la prise en compte de l'atteinte aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement³⁴.

³⁴ M.-P. CAMPROUX DUFFRÈNE, *La responsabilité civile en matière environnementale, op. cit.*, p. 47.



Justice actualités n° 25 / juin 2021

²⁶ È. TRUILHÉ et M. HAUTEREAU-BOUTONNET, <u>Le procès environnemental, du procès sur l'environnement au procès pour l'environnement</u>, Rapport final de recherche, mai 2019, p. 167.

²⁷ Loi n° <u>2008-757</u> du 1^{er} août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement.

 $^{^{28}}$ Décret n° $\frac{2009-468}{6}$ du 23 avril 2009 relatif à la prévention et à la réparation de certains dommages causés à l'environnement.

²⁹ Article R. 161-3 III du code de l'environnement, créé par le décret n° 2009-468 du 23 avril 2009.

³⁰ Le <u>MEA</u> est un comité d'experts instauré en 2001 par les Nations unies dans le but d'évaluer les conséquences des changements écosystémiques sur le bien-être humain et d'établir une base scientifique pour permettre la mise en œuvre d'actions nécessaires à l'amélioration de la conservation et de l'utilisation durable de ces systèmes.

³¹ Évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques (EFESE), <u>Cadre conceptuel</u>, avril 2017, p. 55.

³² G. J. Martin, « Point de vue : Le préjudice écologique », dans *La loi biodiversité, ce qui change en pratique*, Éditions législatives, 2017, p. 145.

³³ G. J. Martin, « La réparation des atteintes à l'environnement », in *Les limites de la réparation du préjudice*, Dalloz, Thèmes et commentaires, 2009, p. 366.

Ce dernier volet concernant la réparation des atteintes aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement mérite que de plus amples développements lui soient consacrés. Ces bénéfices collectifs désignent les bienfaits ou les utilités collectives pour l'humain produits par son environnement naturel³⁵. Le MEA considère que « les bénéfices que les humains tirent des écosystèmes » constituent les services écosystémiques. Par conséquent, l'article 1247, sans toutefois employer ce terme, y fait directement référence. Dès lors, cette composante du préjudice écologique permet de réparer la perte de services écosystémiques, c'est-à-dire des avantages socio-écologiques retirés par l'homme de son utilisation durable des fonctions écosystémiques³⁶. L'humain occupe donc lui aussi une place au sein du régime de réparation du préjudice écologique, mais en tant que collectif et non en tant qu'individu. Le MEA identifie quatre catégories de services écosystémiques. D'abord, les services de prélèvement ou services d'approvisionnement, c'est-à-dire le prélèvement par l'homme de nourriture, d'eau, de bois, de fibre, etc. Ensuite, les services de régulation qui consistent en la régulation du climat, des inondations, des maladies, des déchets et de la qualité de l'eau notamment. Il existe également des services culturels qui procurent des bénéfices d'ordre récréatif, esthétique et spirituel. Enfin, les services dits d'auto-entretien ou services de support comprennent par exemple la formation des sols, la photosynthèse ou encore le cycle nutritif.

Les trois composantes du préjudice écologique sont étroitement liées entre elles. En effet, une atteinte portée aux éléments d'un écosystème entraînera le plus souvent une atteinte aux fonctions de celui-ci, et *in fine* aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de ce même écosystème. Ce constat appelle à adopter une vision en chaîne « éléments-fonctions-bénéfices », la réparation de l'atteinte portée à l'une de ces composantes étant difficilement réparable indépendamment de l'atteinte portée aux autres composantes. Cette conception en chaîne permet également de faciliter la preuve, puisque la preuve d'une atteinte à l'une de ces composantes facilitera la preuve des atteintes aux autres composantes. Le préjudice écologique devrait permettre ainsi d'adopter « *une vision holistique des écosystèmes voire des socio-écosystèmes* »³⁷.

Avant d'envisager la réparation du préjudice écologique, il est donc important dans un premier temps d'identifier et de quantifier l'atteinte aux éléments, aux fonctions et aux bénéfices collectifs. Il n'est alors pas encore question de fixer un prix correspondant à ladite atteinte. À ce stade, les agents verbalisateurs comme ceux de l'Office français de la biodiversité (OFB) ont un rôle décisif à jouer *via* l'établissement de procès-verbaux qui servent à établir un état des lieux ainsi qu'à constater une infraction. Il devrait également être possible de se tourner vers des experts compétents en la matière, notamment des écologues, absents aujourd'hui des listes auprès des cours d'appel.

Ont par exemple été qualifiés de préjudice écologique par le juge judiciaire la destruction de poissons résultant de pêches illégales au sein d'un parc national et les répercussions de ces destructions sur la chaîne alimentaire³⁸, la dégradation substantielle de la faune piscicole suite à la pollution d'un cours d'eau³⁹ ou encore la dégradation de l'habitat d'espèces protégées par l'arrachage de haies et la conversion de prairies en cultures⁴⁰.

⁴⁰ CA Besançon, 23 févr. 2021, *op. cit*.



-

³⁵ M.-P. Camproux Duffrène, « Les communs naturels comme expression de la solidarité écologique », op. cit.

³⁶ EFESE, « Cadre conceptuel », op. cit., p. 61.

³⁷ M.-P. CAMPROUX DUFFRÈNE, « Le préjudice écologique en soutien à la protection de l'environnement en Mer Méditerranée », Colloque *La protection de l'environnement en Mer Méditerranée*, Toulon, 2019.

³⁸ TJ Marseille, 6 mars 2020, op. cit.

³⁹ TJ Rennes, 12 févr. 2021, n° 18129000062.

Une fois les atteintes identifiées et qualifiées de préjudice écologique, si le juge l'admet, alors ce préjudice est réparable⁴¹. Il lui revient alors de décider de sa réparation, qui devra être adaptée à la singularité de ce préjudice.

II - Les modalités de réparation du préjudice écologique

Afin d'adapter le droit de la responsabilité civile à la réparation du préjudice écologique, le législateur a prévu un régime de réparation par priorité en nature (A) sans toutefois fournir de précisions sur ce en quoi cette réparation doit consister. Pour répondre aux interrogations pouvant découler de la mise en œuvre de la réparation en nature, certaines propositions peuvent être évoquées (B).

A) Une réparation par priorité en nature

L'article 1249 du code civil dispose, dans son alinéa premier, que « La réparation du préjudice écologique s'effectue par priorité en nature ». L'objectif unique de cette action est en effet la réparation de l'environnement naturel, c'est-à-dire la restauration des écosystèmes et de leur dynamisme. Ainsi, la réparation en nature s'impose comme étant la seule réparation véritablement conforme aux principes de réparation adéquate et de réparation intégrale du préjudice⁴². Ce type de réparation existe d'ailleurs dans d'autres domaines, la chambre sociale de la Cour de cassation estimant par exemple qu'il convient de rétablir dans ses conditions de travail antérieures un salarié ayant fait l'objet d'une discrimination⁴³. Lorsque la réparation a lieu en nature, c'est le désigné responsable qui est en charge de cette réparation. Mais ce responsable n'a le plus souvent aucune compétence en la matière, il sera alors préférable qu'un tiers intervienne aux frais et sous la responsabilité du défendeur, ce tiers pouvant être à titre d'exemple une entreprise ou une association spécialisée dans la restauration des milieux naturels endommagés, voire une autorité publique indépendante si elle voit le jour.

L'article 1249 envisage ensuite, dans son deuxième alinéa, l'hypothèse dans laquelle la réparation en nature s'avérerait impossible à mettre en œuvre ou ne suffirait pas à réparer le préjudice écologique dans son intégralité : « En cas d'impossibilité de droit ou de fait ou d'insuffisance des mesures de réparation, le juge condamne le responsable à verser des dommages et intérêts, affectés à la réparation de l'environnement, au demandeur ou, si celui-ci ne peut prendre les mesures utiles à cette fin, à l'État ». Les dommages et intérêts ne sont donc envisageables qu'en cas d'impossibilité de droit ou de fait de procéder à la réparation en nature ou d'insuffisance des mesures de réparation. Cela implique que le demandeur justifie le cas échéant en quoi la réparation en nature est impossible ou insuffisante. Cependant, les premières décisions montraient une tendance à écarter très rapidement la réparation en nature au profit du versement de dommages et intérêt. C'est par exemple le cas de l'affaire des Calanques (préc.) dans laquelle le juge fonde sa décision d'opter pour une réparation monétaire au motif que la complexité et la subtilité scientifique des mesures à prendre ne seraient pas de la compétence des défendeurs et qu'une intervention humaine inconsidérée dans l'écosystème risquerait de perturber ce dernier plus gravement encore. Le juge administratif semble s'être quant à lui saisi du régime de réparation par priorité en nature. En effet, dans une récente décision rendue dans le cadre du contentieux connu sous le nom de l'« Affaire du siècle »44, le juge admet la réparabilité du préjudice écologique devant la juridiction administrative et exclut l'indemnisation à hauteur d'un

⁴⁴ TA Paris, 3 févr. 2021, n° <u>1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1</u>.



⁴¹ Crim., 22 mars 2016, n° <u>13-87.650</u>: Si le juge reconnaît l'existence d'un préjudice écologique, il doit en ordonner la réparation en demandant si nécessaire une expertise pour l'évaluer en cas d'insuffisance des parties.

⁴² M.-P. CAMPROUX DUFFRÈNE, « Les modalités de réparation du dommage ; apports de la "responsabilité environnementale" », in *La responsabilité environnementale, prévention, imputation, réparation* (dir. C. Cans), Dalloz, Paris, 2009, p. 113.

⁴³ Soc., 23 juin 2004, n° <u>02-41.001</u>, *Semaine sociale Lamy*, n° 1176, p. 12.

euro symbolique au motif que les demandeurs ne démontrent ni l'impossibilité ni l'insuffisance de la réparation en nature. Un progrès est également à relever du côté du juge civil, la cour d'appel de Besançon ayant fourni un récent exemple de réparation en nature du préjudice écologique en condamnant sous astreinte un agriculteur à replanter des haies qu'il avait arrachées alors que celles-ci constituaient des habitats naturels d'espèces animales protégées, et à remettre en état de nature de prairies exploitées par fauche tardive des parcelles qu'il avait converties en cultures⁴⁵. L'article 1249 précise également, dans son troisième alinéa, que l'évaluation du préjudice doit tenir compte le cas échéant des mesures de réparation déjà intervenues. C'est ce que fait par exemple le tribunal judiciaire de Rennes dans un récent jugement en estimant qu'il n'y a pas lieu de condamner une société à réparer le préjudice écologique découlant de la pollution d'un cours d'eau au motif que ladite société a mis en œuvre des mesures de réparation suffisantes en amont de l'instance⁴⁶.

Si toutefois le juge opte pour une réparation entièrement ou partiellement monétaire du préjudice écologique, alors l'évaluation du montant de cette réparation doit porter non pas sur les atteintes réparables à l'environnement mais sur les modalités de réparation à mettre en œuvre. Toute autre méthode d'évaluation est à proscrire ou à n'utiliser qu'en ultime recours. Par exemple, un calcul qui serait fondé sur un prix unitaire multiplié par le nombre estimé d'individus d'une même espèce détruits ne prendrait en compte que l'atteinte aux éléments et négligerait l'atteinte aux fonctions de l'écosystème et aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement, et contreviendrait ainsi au principe de réparation intégrale du préjudice. De plus, il est bien souvent délicat d'attribuer une valeur monétaire aux éléments, fonctions et bénéfices d'un écosystème, particulièrement quand l'évaluation porte sur des choses qui sont hors commerce, comme par exemple des espèces protégées. Combien coûte un cormoran? Comment indemniser le rôle d'un écosystème fluvial? Selon nous, cette question n'a pas de sens, et aucune nécessité dans un contexte d'évaluation judiciaire. En revanche, la réintroduction du cormoran ou la restauration de son milieu ou de l'écosystème fluvial a un coût qui peut être fixé. Cette logique a été suivie par le demandeur dans le cadre de l'affaire des Calanques. Le Parc national a en effet fondé son évaluation non pas sur un prix attribué aux spécimens prélevés illégalement par les braconniers mais sur une estimation du budget qui devra être consacré à la régénération de cette biomasse.

Enfin, il est intéressant de remarquer que l'article 1249, dans son deuxième alinéa, prévoit l'affectation des dommages et intérêts à la réparation de l'environnement. Cette disposition déroge au principe de libre disposition des sommes allouées au profit de la victime⁴⁷, elle s'explique par le fait qu'en matière de préjudice écologique, il n'y a pas d'identité entre le demandeur et la victime. En effet, le préjudice n'est pas subi par le titulaire de l'action aux termes de l'article 1248 – c'est-à-dire une association de protection de l'environnement, un parc naturel... – mais par l'environnement per se et par la communauté humaine qui en tire des bénéfices collectifs. Dans le cadre de l'action en réparation du préjudice écologique, il est donc établi une distinction entre le demandeur à l'action et le bénéficiaire, puisque la réparation en nature va directement bénéficier au milieu touché⁴⁸, ce qui rend indispensable ce principe d'affectation des dommages et intérêts. Là encore, les personnes habilitées à agir peuvent ne pas correspondre à celles habilitées à mettre en œuvre les mesures ordonnées par le juge au regard de leur compétence et/ou de leur spécialisation centrée sur la protection de l'intérêt

⁴⁸ M. Hautereau-Boutonnet, *La responsabilité civile et pénale en matière environnementale : état des lieux et perspectives d'évolution*, France Stratégie, Colloque sur les rôles du droit dans la protection de l'environnement, sept. 2018, p. 32 : « *Le demandeur à l'action n'est pas la victime* ».



⁴⁵ CA Besançon, 23 févr. 2021, op. cit.

⁴⁶ TJ Rennes, 12 févr. 2021, *op. cit.* : La société avait notamment mis en œuvre des travaux de dépollution du cours d'eau, confié à un bureau d'études la réalisation d'une évaluation de la nature et des conséquences du dommage et élaboré un projet de restauration du milieu approuvé par la préfecture.

⁴⁷ V. notamment Civ. 2^e, 20 juin 2016, n° <u>15-22.942</u> : « Le principe de la réparation intégrale n'implique pas de contrôle sur l'utilisation des fonds alloués à la victime qui conserve leur libre utilisation ».

lésé afin d'assurer l'effectivité de la décision judiciaire ⁴⁹. Ce n'est donc pas nécessairement le demandeur à l'action qui mettra en œuvre la réparation en nature. Dans ce cas, seul l'État a été reconnu comme bénéficiaire de cette indemnisation, ce qui pourrait poser problème si l'État est à la fois responsable et bénéficiaire. Cela incite à la mise en place d'une Autorité publique indépendante pouvant recevoir de telles sommes⁵⁰.

Si l'article 1249 du code civil priorise la réparation en nature du préjudice écologique, il reste cependant muet quant à la manière dont il convient de procéder à cette réparation.

B) Des pistes pour la réparation en nature

Le juge, pour ordonner des modalités de réparation en nature, peut s'inspirer des mesures de réparation figurant au code de l'environnement issues de la LRE⁵¹ (1), cette réparation pouvant prendre la forme d'un projet de restauration que le juge validerait⁵² (2).

1- L'appui des mesures de réparation du code de l'environnement

La réparation en nature d'un milieu endommagé passe par des mesures physiques de restauration qui tendent à rétablir l'état de référence de l'écosystème, c'est-à-dire son état avant la survenance du préjudice. En cas d'impossibilité, ces mesures visent à fournir l'équivalent écologique des éléments naturels, fonctions et bénéfices définitivement perdus. Pour cela, il est possible de s'inspirer des modalités prévues à l'article L. 162-9 du code de l'environnement issu de la LRE de 2008, qui prévoit trois catégories de réparation pouvant servir de modèle au juge⁵³. Intervient dans un premier temps la réparation primaire, qui correspond à une remise en état de l'écosystème et prend en compte la réparation des services écosystémiques. La LRE prévoit que lorsque la réparation primaire est impossible à mettre en œuvre ou ne suffit pas à revenir à la situation antérieure et donc à réparer intégralement l'atteinte, il convient de passer à la réparation complémentaire, qui correspond quant à elle à une réparation en nature par équivalent. Il s'agit de mesures visant à compenser le fait que la réparation primaire n'aboutit pas à la restauration complète des ressources naturelles ou des services. Cette réparation peut être mise en œuvre in situ, c'est-à-dire sur le lieu-même du dommage, ou bien ex situ. Elle consiste alors en l'amélioration ou en l'aménagement d'un autre site aux caractéristiques proches de celles du site atteint. L'arrêt de la cour d'appel de Besançon (préc.) fournit un exemple concret de mesure de réparation complémentaire, puisque le juge condamne le responsable à remettre en nature de prairies exploitées en fauche tardive les parcelles qui ont été converties en cultures, ou à défaut une surface équivalente à proximité. Enfin, la LRE prévoit un dernier type de réparation : la réparation compensatoire. Il s'agit alors de réparer les pertes intermédiaires, c'est-à-dire celles qui surviennent entre la date à laquelle a lieu le dommage et le moment où intervient la réparation, qui sont donc des pertes définitives. Il est ainsi possible de prendre en compte dans la réparation le fait que certains aspects du dommage causé à l'environnement sont irréversibles. Cette réparation compensatoire permet la prise en compte de la dimension temporelle mais aussi d'intégrer dans la réflexion le fait que même si la nature s'auto-régénère, ce processus peut prendre un certain

⁵³ M.-P. CAMPROUX DUFFRÈNE, « Les modalités de réparation du dommage ; apports de la "responsabilité environnementale" », op. cit., p. 116.



⁴⁹ M.-P. Camproux Duffrène, « L'admission dans le code civil de la réparabilité du préjudice écologique comme l'expression d'un changement de paradigme », *op. cit*.

⁵⁰ V. notamment J. BÉTAILLE, « <u>La nécessité d'une autorité publique indépendante environnementale</u> », Intervention dans le cadre de l'événement "Auditions : Ombudsman pour les générations futures – Médiation et défense de l'environnement", Chaire Normandie pour la paix, 2021.

⁵¹ M.-P. Camproux Duffrène, « Les modalités de réparation du dommage ; apports de la "responsabilité environnementale" », in *La responsabilité environnementale, prévention, imputation, réparation* (dir. C. Cans), Dalloz, Paris, 2009.

⁵² Association des Professionnels du Contentieux Économique et Financier (APCEF), Commission « Préjudice écologique », <u>La réparation du préjudice écologique en pratique</u>, 2016.

temps pendant lequel des déséquilibres vont perturber l'écosystème. Au titre des mesures compensatoires, le juge peut par exemple ordonner la réalisation d'une étude aux frais du responsable afin d'améliorer la connaissance d'un milieu tel que celui qui a été dégradé et de permettre de limiter les atteintes futures ou de mieux les réparer. En effet, l'amélioration des connaissances scientifiques représente un enjeu majeur pour la réparation du préjudice écologique, notamment en ce qui concerne les services écosystémiques sur lesquels il n'existe à ce jour que peu d'études.

Une autre voie d'amélioration à envisager en matière de réparation en nature du préjudice écologique est l'élaboration d'un projet de restauration.

2- L'élaboration d'un projet de restauration

Un rapport réalisé sous la direction de Laurent NEYRET et publié en 2016⁵⁴ propose d'établir un projet de restauration adapté au milieu concerné, dans l'idéal mis en œuvre par un acteur qui connaît le terrain – comme une association ou un parc national, aux frais du responsable à l'origine de l'atteinte. Lors de l'élaboration de ce projet de restauration, il faut garder à l'esprit l'idée de processus, de chaîne. Ainsi, la restauration envisagée devra prendre en compte cette chaîne et porter sur un écosystème conçu comme un tout et non pas uniquement sur ses éléments. À titre subsidiaire, en cas d'évaluation monétaire de la réparation du préjudice écologique, ce même projet de restauration peut alors servir de fondement au calcul des dommages et intérêts afin que ce calcul corresponde au mieux au montant des mesures de réparation à mettre en œuvre.

Cette idée de plan de restauration se retrouve également dans la loi du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen⁵⁵ dont l'article 15 3° prévoit que « tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement, le procureur de la République peut proposer à une personne morale mise en cause pour un ou plusieurs délits prévus par le code de l'environnement [...] de conclure une convention judiciaire d'intérêt public imposant [...] d'assurer, dans un délai maximal de trois ans et sous le contrôle des mêmes services, la réparation du préjudice écologique résultant des infractions commises ». Cette disposition devrait permettre d'élaborer un projet de restauration sous contrôle du juge en vue de réparer un préjudice écologique. Cette solution n'est toutefois pas idéale dans la mesure où il s'agit d'une alternative aux poursuites pénales. Elle peut cependant constituer un moyen efficace dans la mise en œuvre de la sanction civile, notamment en ce que la loi prévoit un contrôle de la réparation assuré par les services compétents du ministère chargé de l'environnement, quand le code civil reste muet à ce sujet⁵⁶.

Au-delà des mesures de réparation en nature, il convient de ne pas oublier la possibilité de demander et d'ordonner des mesures préventives en matière de préjudice écologique mentionnées à l'article 1252 du code civil, rédigé en ces termes : « Indépendamment de la réparation du préjudice écologique, le juge, saisi d'une demande en ce sens par une personne mentionnée à l'article 1248, peut prescrire les mesures raisonnables propres à prévenir ou faire cesser le dommage ». Cette disposition permet de prendre en compte le fait que le préjudice puisse durer, que son fait générateur puisse perdurer dans le temps. On retrouve une logique similaire notamment dans le cadre de la théorie des troubles anormaux du voisinage dont l'objectif est que la victime obtienne la cessation du trouble subi.

⁵⁶ Exemple de mesure de suivi de la réparation en nature : dans l'arrêt CA Besançon, 23 févr. 2021, *op. cit.* : le juge ordonne au responsable de faire parvenir à l'association demanderesse un plan et des photographies attestant de l'effectivité de la mesure de réparation.



⁵⁴ APCEF, Commission « Préjudice écologique », *La réparation du préjudice écologique en pratique, op cit*.

⁵⁵ Loi n° <u>2020-1672</u> du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée.

<u>La réparation du préjudice écologique – Où en est-on aujourd'hui ?</u>

Aujourd'hui encore, une difficulté subsiste non pas au stade de l'identification du préjudice écologique en lui-même et de l'admission de sa réparabilité, mais au stade de la détermination de sa réparation. Dans une récente décision du tribunal judiciaire de Tulle⁵⁷ concernant un cas de rejet de substances polluantes dans un cours d'eau, la réparation du préjudice écologique a bien été admise mais encore une fois le préjudice a été réparé par l'allocation de dommages et intérêts aux demandeurs. On constate donc que des difficultés subsistent et qu'il y a encore un important travail à mener pour les dépasser. Et cette décision permet d'en pointer. Premièrement, le juge ordonne le versement de dommages et intérêts sans justifier de l'impossibilité ou de l'insuffisance de la réparation en nature, contrevenant ainsi à l'article 1249 qui prévoit la réparation par priorité en nature. Ensuite, l'évaluation du juge est fondée sur une valeur patrimoniale attribuée au cours d'eau et non sur le coût de la dépollution à réaliser ce qui n'est pas conforme à l'objectif de l'action qui est la réparation de l'atteinte. Enfin, le juge ordonne la répartition de la somme entre les associations s'étant constituées parties civiles au lieu de l'affecter à un projet de réparation déterminé. De ce fait, une fois les sommes réparties entre les demandeurs, rien ne garantit leur affectation effective à la réparation du milieu pollué. Or quelles que soient les modalités ou le bénéficiaire de l'action, c'est bien l'atteinte correspondant au préjudice écologique qui est ciblée. Et donc, en cas de pluralité de demandes, les mesures prises à titre de sanction devraient s'agréger dans un projet global de « réparation » du commun naturel atteint et en aucun cas être réparties auprès de chaque demandeur sous peine d'être en contradiction totale avec le principe général de réparation intégrale et celui spécifique d'affectation ciblée dans le cadre du préjudice écologique.

In fine, il faut noter que le tribunal administratif de Paris, dans son jugement rendu dans le contexte de l'« Affaire du siècle » (préc.), a admis que cette action puisse s'exercer devant les juridictions administratives malgré son insertion dans le code civil uniquement. Ce faisant, il a respecté la priorisation de la réparation en nature en rejetant l'indemnisation monétaire sollicitée par les requérants et en demandant une instruction supplémentaire afin notamment de déterminer les injonctions accompagnant cette réparation⁵⁸. L'extension de cette action devrait permettre une amélioration de la couverture des préjudices écologiques existant. Les jurisprudences des deux ordres sont mises ainsi à contribution pour améliorer sa mise en œuvre.

⁵⁸ C. COURNIL et M. FLEURY, « <u>De "l'Affaire du siècle" au "casse du siècle" ?. Quand le climat pénètre avec fracas le droit de la responsabilité administrative</u> », La Revue des droits de l'Homme. Revue du Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux, 2021.



⁵⁷ TJ Tulle, 29 janv. 2021, *op. cit.*

QUEL AVENIR POUR LE RÉGIME DE RÉPARATION DU PRÉJUDICE ÉCOLOGIQUE ?

Par

Mathilde HAUTEREAU-BOUTONNET

Professeure à l'Université d'Aix-Marseille (CERIC, UMR DICE 7318)

L'histoire de la réparation du préjudice écologique commence avec l'audace du juge qui, à l'occasion de l'affaire de l'Erika, dans un arrêt du 25 septembre 2012 rendu par la chambre criminelle de la Cour de cassation, a officiellement admis la réparation du préjudice causé à l'environnement¹. Elle se poursuit avec l'audace du législateur qui, à l'occasion de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages est venu prendre le relai du juge pour créer un régime de « *réparation du préjudice écologique* » (selon l'intitulé du dispositif dans le code civil). Désormais, parce que le responsable du préjudice écologique doit le réparer (article 1246 du code civil), des personnes sont autorisées à en demander réparation (article 1248 du code civil), celle-ci devant s'effectuer en priorité en nature (article 1249 du code civil)².

Depuis, même si elles restent rares, le régime de réparation du préjudice écologique a donné lieu à des applications jurisprudentielles qui attirent l'attention. Tandis que, statuant sur les intérêts civils dans une affaire de braconnage dans le Parc Naturel des Calanques de Marseille, le tribunal correctionnel de Marseille a, dans un jugement du 6 mars 2020, condamné les responsables à réparer le préjudice écologique causé à l'écosystème marin³, le tribunal administratif de Paris a, le 3 février 2021, admis que la modification de l'atmosphère et de ses fonctions due au non-respect des engagements de l'État en matière de lutte contre les rejets d'émissions de gaz à effet de serre était constitutif d'un préjudice écologique⁴.

La suite de l'histoire du régime de réparation du préjudice écologique résiderait-elle alors dans ses manifestations jurisprudentielles ? Rien n'est moins sûr pour au moins deux raisons. D'une part, parce que, parmi les dispositions ayant intégré le code civil, certaines manquent de clarté et mériteraient d'être précisées par le juge et/ou le législateur. D'autre part, parce que, malgré l'intervention du législateur, des faiblesses demeurent et devraient conduire là aussi à opérer certaines évolutions. Dans les deux cas, si la jurisprudence est appelée à apporter d'importantes précisions, le législateur a encore son rôle à jouer pour améliorer l'efficacité et l'effectivité de la réparation du préjudice écologique.

Notre contribution entend mettre en lumière deux types difficultés qui, à l'avenir, méritent l'attention du juge et/ou du législateur : Certaines sont de l'ordre des clarifications attendues (I), d'autres relèvent des améliorations bienvenues (II).

⁴ C. COURNIL et M. FLEURY, « <u>De "l'Affaire du siècle" au "casse du siècle"</u> », La Revue des droits de l'Homme 2021, Actualités Droits-Libertés, févr. 2021.



1

¹ Crim., 25 sept. 2012, n° <u>10-82.938</u>, *MP c. Total SA et a*. V. M. BOUTONNET, note sous l'arrêt Erika, CA Paris, 30 mars 2010, *Environnement 2010/7*, p. 13; L. NEYRET, « <u>L'affaire Erika : moteur d'évolution des responsabilités civile et pénale</u> », *D.* 2010, chron. p. 2238.

² Not. L. Neyret, « <u>La consécration du préjudice écologique dans le code civil</u> », *D.* 2017, p. 925 ; F.-G. Trébulle, « Consécration de l'accueil du préjudice écologique dans le code civil », *Revue Énergie - Environnement - Infrastructure*, 2016/11, étude 20.

³ T. corr. Marseille, 6 mars 2020, jugement n° 18330000441, v. G. Leray, J. Bardy, G. J. Martin, et S. Vanuxem, « <u>Réflexions sur une application jurisprudentielle du préjudice écologique</u> », *D.* 2020, p. 1553.

I – Des clarifications attendues

Si l'arrêt rendu par la chambre criminelle de la Cour de cassation a marqué une étape importante dans la réparation du préjudice écologique, il ne fut pas sans critiques. Parmi elles, se trouvait le risque d'incohérence : alors que le dommage écologique est celui subi par la nature, l'arrêt conduit à admettre que le montant des dommages-intérêts soit versé au demandeur à l'action. Le régime légal de réparation du préjudice écologique vient remédier à cette difficulté : un droit d'agir est attribué à certaines personnes qui, parce qu'elles ne sont pas les victimes, ne peuvent obtenir le versement de dommages-intérêts pour elles-mêmes : la réparation s'opère en nature et, à défaut, les dommages-intérêts sont affectés à la réparation de l'environnement. Autrement dit, le dispositif crée une dissociation entre le titulaire du droit d'agir et le titulaire du droit à réparation : celui qui a le droit de demander réparation se distingue de celui (celle ? ce ?) qui peut obtenir réparation. À l'avenir, certaines clarifications sont attendues concernant les titulaires de ces deux droits : tandis que l'observation du droit d'agir soulève la question de l'actio popularis (A), celle du droit à réparation demande à clarifier le statut de l'environnement (B).

A. Le droit d'agir : vers une actio popularis ?

Selon l'article 1248 du code civil, « L'action en réparation du préjudice écologique est ouverte à toute personne ayant qualité et intérêt à agir, telle que l'État, l'Office français de la biodiversité, les collectivités territoriales et leurs groupements dont le territoire est concerné, ainsi que les établissements publics et les associations agréées ou créées depuis au moins cinq ans à la date d'introduction de l'instance qui ont pour objet la protection de la nature et la défense de l'environnement ». D'un côté, il est certain que cette disposition accorde un droit d'agir à certaines personnes morales. S'inscrivant dans la tradition des actions attitrées créées par le législateur, dans le respect de l'article 31 du code de procédure civile selon lequel « L'action est ouverte à tous ceux qui ont un intérêt légitime au succès ou au rejet d'une prétention, sous réserve des cas dans lesquels la loi attribue le droit d'agir aux seules personnes qu'elle qualifie pour élever ou combattre une prétention, ou pour défendre un intérêt déterminé », l'article 1248 consacre une nouvelle action attitrée pour défendre la protection de l'environnement. Certaines personnes morales peuvent dorénavant agir pour demander réparation, non seulement de l'atteinte aux intérêts collectifs environnementaux qu'elles défendent (not. art. L. 142-2 c. env. pour les associations de protection de l'environnement), mais aussi du préjudice causé à l'environnement. D'un autre côté, si la doctrine s'accorde sur le fait que la liste des personnes morales désignées par l'article 1248 n'est pas exhaustive, il règne une incertitude quant au type de personnes susceptibles de la rejoindre.

À la lecture de la disposition, l'action est ouverte à toute personne qui a « qualité et intérêt à agir ». En principe, la qualité à agir s'infère de l'intérêt à agir⁵. La preuve d'un intérêt personnel à agir entraîne la qualité à agir. Ce n'est que si la personne n'a pas d'intérêt que le législateur, pour y remédier, peut accorder un droit d'agir. Certains auteurs envisagent alors que l'action puisse être ouverte à toutes les personnes qui trouvent leur qualité à agir, non pas dans un droit accordé par le législateur, mais dans la démonstration d'un intérêt personnel ⁶. C'est alors que toute personne démontrant la méconnaissance de leur droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé (article 1^{er} de la Charte de l'environnement) pourrait être recevable à agir : la lésion de leur intérêt personnel entraînerait la possibilité de demander réparation d'un préjudice causé à l'environnement.

⁶ L. NEYRET, « <u>La consécration du préjudice écologique dans le code civil</u> », *D.* 2017, p. 924; G. VINEY, P. JOURDAIN et S. CARVAL, Les régimes spéciaux et l'assurance de responsabilité, LGDJ 2017, 4º éd., n° 237; M.-P. CAMPROUX-DUFFRÈNE, actes du séminaire du 30 mai 2018, <u>Le rôle du droit dans la protection de l'environnement</u>, Plateforme RSE, France Stratégie, sept. 2018, pp. 43-49.



⁵ S. Guinchard, F. Ferrand, C. Chainais, L. Mayer, *Procédure civile*, Précis Dalloz, 35e éd., 2020, n° 193.

Or, loin d'être anodine, avec cette interprétation, c'est la création d'une actio popularis qui est en jeu⁷. Bien connue de certaines droits étrangers (en particulier en Amérique du sud), elle permet aux citoyens de défendre les intérêts de l'environnement. Et si, aujourd'hui, les litiges soumis au juge judiciaire ne lui ont pas permis d'apporter une réponse, à l'avenir, il ne nous semblerait aucunement choquant qu'il aille en ce sens : le but de l'action créée par le nouveau dispositif est la réparation du préjudice écologique. D'une part, plus le nombre de personnes ayant un intérêt à agir sera important, plus l'environnement aura des chances d'être réparé. D'autre part, parce que l'on sait aujourd'hui que chacun d'entre nous a vocation à bénéficier des services procurés par l'environnement (selon notamment les rapports scientifiques du *Millenium Ecosystem Assement*), il n'y a pas de raisons d'exclure l'ensemble des bénéficiaires de ce combat. Mais alors, il faudra aussi s'entendre sur le titulaire du droit à la réparation.

B. Le droit à réparation : le statut de l'environnement ?

Le dispositif créé par le législateur a vocation à réparer le préjudice écologique qui consiste « en une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement » (article 1247 du code civil). Parce que c'est l'environnement qui subit le dommage, il peut être qualifié de victime. En droit de la responsabilité civile, la victime est une personne. Elle est le « autrui » visé par l'article 1240 du code civil (anc. art. 1382) selon lequel, rappelons-le, « Tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer ». De ce fait, il est tentant de voir dans l'environnement une personne. Pourtant, ce n'est pas le cas. En effet, pour l'admettre, il faudrait s'assurer que les demandeurs à l'action soient les représentants ad agendum de l'environnement. Or, bien que ceux-ci ne soient pas les victimes du dommage, ils ne les représentent aucunement : un droit d'agir leur a été accordé, comme l'autorise l'article 31 du code de procédure civile, uniquement pour qu'ils défendent des intérêts déterminés par le législateur. L'environnement est alors une victime sans être une personne.

Ce constat est source de difficultés conceptuelles, non seulement parce que, dans notre modèle juridique, une victime est une personne, mais aussi parce que, en droit de la responsabilité civile, la réparation du dommage résulte du lien d'obligation créée entre deux personnes⁸. Dans le cas du régime de réparation du préjudice, ce lien d'obligation demeure confus : d'un côté, n'ayant subi aucun dommage écologique, les demandeurs à l'action ne peuvent arguer d'un droit à réparation à l'encontre des responsables. D'un autre côté, l'environnement a certes subi un dommage, mais ne peut, en tant que non-personne, se prétendre créancier d'une quelconque obligation.

À l'avenir, c'est alors le statut de l'environnement et ses implications en droit de la responsabilité civile que pourraient préciser le législateur et le juge. D'emblée, le plus simple serait d'admettre officiellement, comme le font certains droits étrangers⁹, que l'environnement est une personne. L'on sait qu'accorder la personnalité juridique à la nature est une question de politique juridique et le résultat d'une fiction juridique ¹⁰. Le pas pourrait alors être franchi et conduire à admettre que dorénavant le dommage subi par la nature entraîne la naissance d'un lien d'obligation entre l'environnement et le responsable, ce dernier devant répondre au droit à réparation dont est titulaire le premier. Mais à bien y regarder, d'autres voies sont possibles. Rappelant qu'entre les choses et les

¹⁰ R. Demogue, « Le sujet de droit », *RTD civ.* 1909, p. 611; M.-A. Hermitte, « La nature, sujet de droit ? », *Annales, Histoire, Sciences sociales*, 2011/1, pp. 173-212.



⁷ Sur ces actions, M. Hautereau-Boutonnet et È. Truilhé, <u>Le procès environnement, du procès sur l'environnement au procès pour l'environnement</u>, Rapport pour la Mission de Recherche Droit et Justice, mai 2019, p. 73 s.

⁸ Sur cette incohérence, M. Poumarède, « L'accès à la justice et la réparation des atteintes à l'environnement », in Le droit d'accès à la justice en matière d'environnement, J. Bétaille (dir.), LGDJ, 2015, p. 247.

⁹ Parmi les nombreux travaux, M.-P. CAMPROUX-DUFFRÈNE et J. SOHNLE, <u>La représentation de la nature devant le juge, approches comparative et prospective</u>, Hors-Série Vertigo, sept. 2015.

personnes, il y a de la place pour des catégories juridiques hybrides, certains auteurs¹¹ voient dans le régime de réparation du préjudice écologique la reconnaissance implicite du « centre d'intérêts », notion mise en lumière par Gérard FARJAT en 2002¹². Il s'agirait alors de reconfigurer le lien d'obligation autour d'un nouveau statut accordé à l'environnement, celui d'intérêt à protéger. Surtout, de récents travaux menés par Sarah VANUXEM conduisent à opérer un total changement de paradigme. L'auteur démontre que, contre toute attente, en regardant de plus près certaines dispositions et techniques juridiques, en particulier le droit des servitudes issu du code civil, il est possible de penser que les choses ont des droits¹³. Demeurant une chose et sans avoir besoin d'être une personne, l'on pourrait alors admettre qu'un lien d'obligation puisse exister entre une personne et une chose : l'environnement serait une chose créancière d'un droit à l'égard d'une personne !

Autrement dit, en prenant plus clairement position dans ce débat (et donc en s'aventurant du côté du droit des choses et des biens autant que des personnes), le législateur ou le juge pourrait parvenir à clairement distinguer la place et le rôle des différents titulaires de « droits à » dans le régime de réparation du préjudice écologique et *in fine* admettre que c'est par le biais d'un lien d'instance noué entre le demandeur à l'action (droit d'agir pour demander réparation) et le responsable¹⁴ que ce dernier (obligation de réparation) répond au lien d'obligation qu'il entretient avec l'environnement (droit d'obtenir la réparation en nature). C'est alors que, en toute logique, parce que le régime de réparation est entièrement tourné vers la satisfaction de la créance de l'environnement, il conviendrait de procéder à certaines améliorations.

II – Des améliorations bienvenues

Le dispositif légal s'intitule « *La réparation du préjudice écologique* ». Pourtant, à bien y regarder, il est aussi tourné vers sa prévention. Or, s'il faudrait renforcer la réparation du préjudice écologique (A), il conviendrait aussi d'autonomiser sa prévention (B).

A. Renforcer la réparation du préjudice écologique

Le dispositif légal entend déjà répondre à la nécessité de mieux réparer le préjudice écologique. Venant compléter les dispositifs de police administrative (ICPE/déchets/régime de prévention et réparation de certains dommages causés à l'environnement, art. L. 161 et s. c. env.), le législateur est venu encadrer les pouvoirs du juge en posant le principe de la réparation par priorité en nature et limiter la liberté du demandeur en lui imposant, à défaut de réparation en nature, d'affecter les dommages-intérêts à la réparation de l'environnement. Il n'empêche que la réparation du préjudice écologique est complexe. Les données scientifiques peuvent le rendre difficile à évaluer et les mesures prescrites peuvent tout à la fois se révéler inappropriées et/ou ne pas être réalisées. Se pose ici la question de l'effectivité et l'efficacité des mesures de réparation du préjudice écologique. Des améliorations sont alors attendues¹⁵.

D'ores et déjà, l'on sait que le juge judiciaire pourrait trouver inspiration dans le régime de police administrative de réparation des préjudices causés à l'environnement issu de la directive 2004/35 dite « responsabilité environnementale ». Selon l'article L. 162-9 du code de l'environnement, trois types de réparation en nature peuvent être distingués. D'abord, la réparation primaire qui « désigne toute mesure par laquelle les ressources naturelles et leurs services visés au premier alinéa retournent à leur

¹⁵ Sur ce dév., M. Hautereau-Boutonnet et È. Truilhé, Rapport préc., p. 269 s.



¹¹ G. J. MARTIN, « De quelques évolutions du droit contemporain à la lumière de la réparation du préjudice écologique par le droit de la responsabilité civile », *Revue des Juristes de Sc. Po*, janv. 2020, p. 71.

¹² G. Farjat, « Entre les personnes et les choses, les centres d'intérêts », *RTD civ.* 2002, p. 221.

¹³ S. VANUXEM, Des choses, de la nature et de leurs droits, QUAE, 2020.

¹⁴ Sur le lien d'instance, E. Jeuland, « <u>L'énigme juridique du lien de droit</u> », Revue juridique de la Sorbonne, juin 2020, n° 1.

état initial ou s'en approchent ». Puis, à défaut, la réparation complémentaire qui a pour but « de retrouver un niveau de ressources naturelles ou de services comparable à celui qui aurait été fourni si le site avait été rétabli dans son état initial ». Enfin, la réparation compensatoire dont le but est de « compenser les pertes intermédiaires de ressources naturelles ou de services survenant entre le dommage et la date à laquelle la réparation primaire ou complémentaire a produit son effet ». L'on peut alors imaginer que, à l'avenir, le juge judiciaire s'autorise à imposer des mesures de réparation à exécuter sur un autre lieu que celui sur lequel a été subi le préjudice, dans le but de retrouver le même niveau de services écologiques que celui existant avant le dommage. Mais pour plus de sécurité juridique, le législateur pourrait apporter des précisions s'agissant des modes de réparation. Il s'agirait, soit d'opérer un renvoi au code de l'environnement, soit de préciser plus clairement que les mesures de réparation peuvent être réalisées par la voie de la compensation sur un autre lieu que celui atteint.

Surtout, afin de renforcer l'effectivité autant que l'efficacité de la réparation, le législateur pourrait ajouter une nouvelle disposition consacrant sa possible contractualisation. Il s'agirait de conclure un contrat entre le responsable et le(s) demandeur(s) à l'action aux termes duquel les mesures de réparation seraient prévues, suivies, réévaluées et sources de sanction en cas de méconnaissance.

La loi relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée du 24 décembre 2020 franchit le pas en créant la convention judiciaire d'intérêt public (41-1-3 CPP)¹⁶, convention par laquelle la personne morale mise en cause pour des délits prévus dans le code de l'environnement et des infractions connexes, à l'exclusion de certaines crimes et délits contre les personnes, peut conclure une convention avec le responsable, sur proposition du procureur de la République et tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement. Tout l'intérêt est que, parmi les obligations susceptibles d'être insérées dans cette convention, le législateur vise la réparation du préjudice écologique qui résulte des infractions. Si l'on peut penser que la convention viendra préciser les mesures les plus appropriées pour permettre de répondre dans les faits à la réparation du préjudice écologique, il serait souhaitable d'aller plus loin et d'admettre que le contrat ne soit pas uniquement vu comme une alternative aux poursuites¹⁷. De manière plus générale, le législateur pourrait préciser, dans une nouvelle disposition, qu'une fois reconnue la responsabilité civile de la personne responsable, un contrat conclu avec le(s) demandeur(s) peut prévoir et organiser la réalisation et le suivi des obligations environnementales appropriées et cela, sous le contrôle du juge qui l'homologuerait, voire d'une autorité publique surveillant l'effectivité et l'efficacité des mesures. C'est alors que les mesures de prévention pourraient intégrer le contrat.

B. Autonomiser la prévention du préjudice écologique

Malgré un intitulé tourné vers la réparation, le dispositif légal contient des dispositions tournées vers la prévention. Outre que « Les dépenses exposées pour prévenir la réalisation imminente d'un dommage, pour éviter son aggravation ou pour en réduire les conséquences constituent un préjudice réparable » (art. 1251 du code civil), « Indépendamment de la réparation du préjudice écologique, le juge, saisi d'une demande en ce sens par une personne mentionnée à l'article 1248, peut prescrire les mesures raisonnables propres à prévenir ou faire cesser le dommage » (art. 1252 du code civil). Il est donc possible de demander au juge d'imposer des mesures de prévention. Cela n'a pas échappé au juge et aux parties, comme le montrent les affaires récentes en matière de climat. Tandis que le juge judiciaire de Nanterre vient de se reconnaître compétent pour vérifier la conformité de l'entreprise Total au devoir légal de vigilance et la possibilité de lui imposer des mesures de prévention plus

¹⁷ M. HAUTEREAU-BOUTONNET, « Le contrat de réparation et prévention du dommage environnemental », Énergie - Environnement - Infrastructures, avril 2019, p. 13, étude 8.



¹⁶ M. Hautereau-Boutonnet, « <u>La loi relative au parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée »</u>, Entretien, *D*. 2021, p. 176.

importantes sur le fondement de l'article 1252 du code civil¹⁸, le tribunal administratif de Paris a, dans son jugement avant dire droit reconnaissant la responsabilité de l'État dans le préjudice causé au climat (sur le fondement de l'article 1246 du code civil), enjoint aux parties de présenter leur mesures de réparation autant que de prévention¹⁹.

Reste que à la lecture de l'article 1252, il s'avère que l'action tournée vers la prévention dépend de la réalisation d'un dommage. En effet, la prévention ne peut être sollicitée qu'à l'occasion de l'action en réparation. Or, parce que l'on sait que dans certains domaines, comme en matière de climat, la prévention fait davantage sens que la réparation, il est nécessaire d'opérer une réforme pour officiellement détacher la prévention de la réparation. Certes, d'ores et déjà, rien n'empêcherait un juge d'admettre que la prévention puisse être demandée sous couvert de la réparation. Il s'agirait ici d'inclure les mesures de prévention parmi les mesures de réparation en nature, qu'il s'agisse d'interdire certains comportements ou au contraire d'imposer des mesures permettant de lutter davantage contre une pollution (par exemple adopter un plan de lutte contre les réductions de gaz à effet de serre ou enjoindre de construire certaines infrastructures). Toutefois, pour plus de sécurité juridique et afin d'accroitre les chances de prévenir les atteintes à l'environnement, le législateur pourrait modifier l'article 1252 (mais aussi l'intitulé du dispositif) et admettre clairement que le demandeur soit autorisé à agir pour solliciter des mesures raisonnables de prévention²⁰. C'est alors que, à l'avenir, en matière de préjudice écologique, parce que l'environnement est une chose qui a des droits, l'ensemble des usagers bénéficiaires des services qu'il procure pourront demander prévention et réparation des atteintes qu'il subit...

²⁰ M. Hautereau-Boutonnet et È. Truilhé, Rapport Gip préc., p. 256.



¹⁸ TJ Nanterre, ord. JME, 11 févr. 2021, n° RG 20/00915 : G. LERAY, « <u>Équivoque sur la compétence juridictionnelle en matière</u> de plan de vigilance », Revue Sociétés 2021, p. 297.

¹⁹ C. COURNIL et M. FLEURY, préc.

RENFORCEMENT DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE L'ENVIRONNEMENT PAR L'ACTION DE GROUPE

Par

Maria José AZAR-BAUD*

Maître de conférences à l'Université Paris-Saclay Fondatrice de l'Observatoire des actions de groupe et autres actions collectives Avocate au Barreau de Paris

Renforcer la protection judiciaire de l'environnement : tel est l'intitulé du titre VI du projet de loi « Climat et résilience »¹. C'est une lutte qui s'inscrit principalement en droit pénal, les mesures phares du projet de loi résidant dans la création du délit général de pollution, du délit de mise en danger délibérée de l'environnement et du délit d'écocide dans le code de l'environnement. La loi du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée², prenant en compte de la complexité des contentieux environnementaux « en raison de leur technicité, de l'importance du préjudice ou du ressort géographique sur lesquels elles s'étendent »³, y participe également, notamment avec la création d'une convention judiciaire d'intérêt public en matière environnementale, des pôles régionaux spécialisés ou encore du statut d'officier de police judiciaire pour les inspecteurs de l'environnement. Il en va de même de la loi « Énergie et climat »⁴ du 8 novembre 2019 qui inscrit l'urgence écologique et climatique dans le code de l'énergie et fixe l'objectif d'une neutralité carbone en 2050. Enfin, la proposition de loi constitutionnelle visant à intégrer la préservation de la biodiversité, de l'environnement, de la lutte contre le dérèglement climatique dans l'article premier de la Constitution⁵ constitue un tournant majeur à en juger par la teneur des débats qu'elle provoque et à la nature de l'obligation qu'elle imposerait.

À ces manifestations législatives s'ajoute une casuistique entreprenante. La reconnaissance de la carence partielle de l'État à respecter les objectifs qu'il s'est fixés en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans l'« Affaire du siècle »⁶, et la déclaration de bien fondées des associations demanderesses à demander la réparation en nature du préjudice écologique causé par leur non-respect, constituent déjà – comme l'« affaire Urgenda »⁷ – un repère historique, tout comme la méthode stratégique (de *marketing*) adoptée avant l'introduction de l'action. Des arrêts adoptés par le Conseil d'État imposant au gouvernement de justifier sous astreinte du respect de sa trajectoire de réduction des gaz à effet de serre d'ici à 2030 – dans l'« affaire Grande Synthe »⁸ –, ou ordonnant au gouvernement d'agir en élaborant et mettant en œuvre des plans relatifs à la qualité de l'air afin

⁸ CE, 6^e et 5^e ch. réunies, 19 nov. 2020, n° <u>427301</u>, *Cne Grande Synthe et a.*



^{*} Hormis quelques références complémentaires de l'auteur de ces réflexions, les notes de bas de page ont été supprimées au profit des commentaires qui sont partagés dans cette contribution.

¹ Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (TREX2100379L), débats parlementaires en cours.

² Loi n° <u>2020-1672</u> du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée.

³ Art. 706-2-3, I. du CPP issu de l'article 15 de la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée.

 $^{^4}$ Loi n° $\underline{2019-1147}$ du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

⁵ Projet de loi constitutionnelle n° 4149, modifié par le Sénat, complétant l'article 1^{er} de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement (<u>site internet de l'Assemblée nationale</u>).

⁶ TA Paris, 4ème sect., 1ère ch., 3 févr. 2021, n° 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1, Notre Affaire à tous et a.

⁷ Haut conseil des Pays-Bas, n° <u>19/00135</u>, 20 déc. 2019.

de respecter les normes de concentration en particules fines et en dioxyde d'azote fixées par directive européenne depuis 2008 – dans l'affaire « Les Amis de la terre » – en font de même, dans la continuité de la condamnation de la France à respecter les valeurs tolérées par la CJUE le 24 octobre 2019¹0, soulignant l'insuffisance de son action pour remédier à la situation dans les agglomérations concernées. Sans prétention d'exhaustivité, on ajoutera la décision du 11 février 2021 du tribunal judiciaire de Nanterre¹¹, rejetant l'exception d'incompétence soulevée par la société Total souhaitant porter le litige devant le tribunal de commerce. Enfin, un arrêt riche et historique rendu par le tribunal de district de La Haye le 26 mai 2021¹² ordonne à Shell la réduction des émissions de gaz à effet de serre, qualifiée comme une obligation de résultat.

Et pourtant, les moyens mis en œuvre semblent insuffisants dans la lutte contre les atteintes environnementales. En témoigne, en particulier, un dérèglement climatique incontrôlé qui constituera la base de nos réflexions. Il s'agit de savoir quelle est, ou quelle peut être, la place des actions de groupe dans le contentieux environnemental qui connaît diverses actions spécifiques. Si elles poursuivent toutes la préservation de l'environnement, leur objet immédiat est différent car les « biens » à protéger ne sont pas les mêmes. Ainsi sera-t-il possible de déceler l'intérêt de l'action de groupe en faveur de l'effectivité de la justice environnementale, en délimitant la typologie de droits ou d'intérêts environnementaux qu'elle vise à protéger (I). Puis, constatant qu'aucune action de groupe environnementale n'aurait été engagée depuis leur consécration, il sera permis de questionner le modèle adopté sur des considérations d'efficacité et d'efficience processuelles (II).

I - L'action de groupe environnementale, nécessaire pour renforcer l'effectivité de droits

Les diverses actions judiciaires environnementales existantes peuvent être classées selon le bien à protéger – diffus, collectif ou individuels homogènes –, l'organisme qui agit – public, associatif, populaires –, l'objectif poursuivi – injonction provisoire ou définitive, réparation d'un préjudice subi par le bien environnemental lui-même, par toute la collectivité indistinctement, par une partie indistincte de celle-ci, par des personnes déterminées ou déterminables. La réparation des préjudices subis par ces dernières, personnes déterminées ou déterminables, constitue l'objet de l'action de groupe. Il s'agit d'atteintes à des droits subjectifs traditionnels et homogènes, subis par un groupe de personnes – partant divisibles. Certes, pour la défense de ce type de droits individuels juxtaposés, une action en représentation conjointe avait déjà été prévue à l'article L. 142-3 du code de l'environnement. Or, comme celle existant en droit de la consommation, elle repose sur l'existence d'un mandat écrit à l'association, donné par chaque victime individuelle, lequel ne peut être sollicité publiquement. Qualifiée de « *très beau contre-exemple* » d'action collective en raison de ces défauts l'ayant rendue inutilisable, la nécessité d'une action spécifique en réparation des préjudices pluri-individuels dérivés de l'atteinte à l'environnement était avérée¹³.

D'autres actions cohabitent dans le contentieux environnemental en droit français. Pour la protection des biens liés à l'environnement *in se*, indivisibles et diffus, l'action dans l'intérêt public ou général peut être engagée par le ministère public, le préfet, le maire et les associations de défense de l'environnement. Conformément au régime spécifique de « police administrative », créé lors de la transposition de la directive européenne n° 2004/35¹⁴, certaines personnes touchées ou risquant d'être touchées disposent d'un « *droit de demande* » pour solliciter à l'autorité compétente la prise

¹⁴ Directive <u>2004/35/CE</u> du 30 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux.



⁹ CE, 10 juill. 2020, n° <u>428409</u>, Assoc. Les amis de la Terre France et a.

¹⁰ CJUE, 24 oct. 2019, n° <u>C-636/18</u>.

¹¹ TJ Nanterre, 1ère ch., 11 févr. 2021, n° <u>20/00915</u>.

¹² Tribunal de district de La Haye, 26 mai 2021, n° C/09/571932.

¹³ « <u>L'action de groupe en droit de l'environnement. Quelle valeur ajoutée ?</u> » : M.-P. CAMPROUX DUFFRÈNE et J. SOHNLE (dir.), <u>La représentation de la nature devant le juge : approches comparative et prospective</u>, Vertigo, Hors-série 22, sept. 2015.

des mesures. Or, la directive précisait qu'elle « ne confère aux parties privées aucun droit à indemnisation à la suite d'un dommage environnemental ou d'une menace imminente d'un tel dommage » (art. 3). Une autre action, autonome et complémentaire, est celle de toute association qui peut agir devant les juridictions administratives pour tout grief se rapportant à celle-ci ou encore à l'encontre d'une décision administrative (C. env., art. L. 142-1). Par ailleurs, certaines associations peuvent agir en prévention et en réparation d'un préjudice écologique pur. Enfin, les associations agréées ou existantes depuis cinq ans peuvent exercer l'action civile en réparation d'un préjudice direct ou indirect causé à l'intérêt collectif (C. env., art. L. 142-2). Aucune de ces actions ne poursuit la réparation des atteintes aux droits subjectifs.

C'est ainsi que l'action de groupe « environnementale » fut consacrée en 2016 par la loi de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle¹⁵ et codifiée à l'article L. 142-3-1 du code de l'environnement. Elle était nécessaire pour permettre la réparation des préjudices individuels homogènes par ricochet, à la suite d'un dommage environnemental. En effet, les victimes peuvent ne pas agir en justice pour des motifs économiques (coût du procès), juridiques (méconnaissance des droits) ou judiciaires (la complexité et l'aléa de la procédure). Ainsi l'action de groupe vise-t-elle à rendre effectif le droit d'accès à la justice des citoyens ou entreprises, représentés par des organisations non gouvernementales en protection de leurs droits subjectifs. Si d'aucuns pourraient avancer que les victimes de préjudices environnementaux disposeraient des moyens pour agir seules, on rappellera que l'action de groupe participe aussi à renforcer la sécurité juridique, en évitant des jugements divergents voire contradictoires, et à une bonne administration de la justice, économisant des moyens dans un procès unique.

L'action de groupe environnementale est accordée aux associations agréées de protection de l'environnement et des consommateurs. Lorsque l'action publique a été mise en mouvement par le ministère public ou la partie lésée, la qualité pour agir est, en outre, reconnue aux associations de défense des victimes d'un accident collectif qui peuvent se voir accorder un agrément ad hoc. L'action de groupe poursuit la cessation d'un manquement et/ou la réparation des préjudices matériels et corporels découlant d'un dommage à l'environnement, lorsqu'ils sont subis par plusieurs personnes placées dans une situation similaire et résultant d'un domaine spécifique, à savoir le dommage à la nature, à l'environnement, à l'amélioration du cadre de vie, à la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, à l'urbanisme, à la pêche maritime. Le groupe peut être constitué de personnes physiques et morales et le responsable peut être une personne de droit privé ou de droit public. L'action directe à l'encontre de l'assureur est ouverte également.

Il s'ensuit que les apports théoriques de l'introduction d'une action de groupe sont incontestables. Elle est, d'abord, complémentaire à l'action publique ainsi qu'à celle dans l'intérêt collectif *stricto sensu*, car elle vise des biens individuels homogènes qui risqueraient de ne jamais être effectifs autrement, faute d'outil juridique agrégatif. L'action de groupe suspend le délai de prescription des actions individuelles, et entraîne une plus grande sécurité juridique en raison de l'autorité de chose jugée étendue aux éventuelles actions de groupe successives, sur les mêmes faits litigieux. Ensuite, elle n'entraîne aucun risque pour les personnes affectées, l'adhésion se faisant dans une phase postérieure à la décision statuant sur la responsabilité du défendeur. Enfin, le juge décide si la liquidation de préjudices suit la voie de la réparation individuelle, auquel cas chacun prouvera l'étendue de son préjudice, ou via la procédure collective de liquidation de préjudices qui permet une négociation entre les parties et devrait faciliter une indemnisation forfaitisée.

En pratique, aucune action de groupe dans le domaine environnemental n'aurait été engagée à ce jour. Certains concluent à son échec. Toutefois, le droit comparé montre qu'un temps « d'adaptation », de plusieurs décennies d'années parfois, a été nécessaire là où des formes de recours

¹⁵ Loi n° <u>2016-1547</u> du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle.



collectifs ont été mis en place¹⁶. C'est pourquoi l'absence d'exercice des actions de groupe en cinq ans ne doit pas être en soi une raison pour l'abroger. En revanche, c'est sans doute un élément révélateur des défaillances qui affectent le mécanisme et de la nécessité de revoir certaines règles substantielles et processuelles afin de rendre l'action de groupe efficace, autrement dit qu'elle puisse atteindre son objectif.

À cet égard, il conviendra d'insister sur le fait que l'action de groupe est une action en responsabilité civile. Universellement acceptée, la fonction compensatrice de cette dernière constitue une réaction (*ex post*). Ainsi, par le biais de l'indemnisation des préjudices individuels, l'action de groupe environnementale est-elle à même de contribuer, indirectement, à la protection de l'environnement. En effet, en incitant le défendeur à se conformer à la loi (*compliance*) et à mettre en place les mécanismes nécessaires à éviter une condamnation en réparation des victimes individuelles, l'action de groupe devrait concourir à empêcher *ex ante* la commission de faits portant atteinte à l'environnement. Dès lors, il faut également reconnaître à la responsabilité civile, et partant à l'action de groupe, des fonctions dissuasive et préventive¹⁷.

II - L'action de groupe environnementale, pour renforcer la dissuasion d'agissements illicites

En tant qu'action en responsabilité civile, il faudrait s'accorder sur le fait que l'action de groupe non seulement détient une fonction indemnitaire, réparatrice, mais également une fonction normative. Les vertus préventives et dissuasives de celle-ci semblent déterminantes pour l'environnement, à la condition que les règles de droit incitent les parties à prendre des précautions pour prévenir les accidents. Les dispositions décrivant la technique de l'action de groupe, rappelées succinctement *supra*, permettent de comprendre les insuffisances du mécanisme et expliquent, au moins partiellement, les raisons pour lesquelles, à ce jour, aucune action de groupe dans ce domaine n'aurait été engagée. Afin de donner à l'action de groupe une chance de poursuivre les objectifs tracés (réparation, prévention, dissuasion), certaines règles devraient être aménagées.

Quant aux acteurs ayant qualité pour agir, il faudrait reconnaître la qualité pour agir aux organismes publics et aux associations *ad hoc* pour augmenter le nombre d'entités susceptibles d'agir, et prévoir l'intervention du ministère public compte tenu de l'importance des biens en jeu. Il faudrait également articuler les différentes actions collectives entre elles, pour faciliter le cumul de prétentions réparatrices du préjudice écologique pur et de ceux de victimes, ainsi qu'en cessation et dans l'intérêt collectif¹⁸. Le préjudice moral devrait être réparable. Le financement du procès par des tiers devrait être contrôlé par le juge. Toute victime, y compris les collectivités territoriales, devrait pouvoir intégrer le groupe. Pour surmonter les difficultés de l'*opt-in* (sans doute la raison principale pour laquelle peu ou pas d'actions de groupe ont été intentées selon les domaines), le législateur pourrait, lors de la transposition de la directive sur les actions représentatives en protection des intérêts collectifs des consommateurs¹⁹, adopter l'*opt-in* tacite que celle-là prévoit. Le juge devrait être autorisé à procéder à une estimation du préjudice global et à décider de l'affectation de l'indemnisation, y compris via la méthode du *fluid recovery*. Les différences entre les actions de groupe devant le juge judiciaire ou administratif devraient être lissées. De nouvelles preuves devraient permettre de revenir sur l'autorité de chose jugée de groupe, qui serait donc *secundum eventum probationis*. On voit bien que l'office du

¹⁹ « Allegro ma non troppo (À propos de la transposition en France de la directive sur les actions représentatives en protection des intérêts collectifs des consommateurs) » : Dalloz, 4 févr. 2021, p. 232.



¹⁶ « Actions de groupe : Perspectives et pistes d'amélioration » : Juris associations 2019, Dalloz, n° 591, p. 31.

¹⁷ « Les dommages et intérêts punitifs au carrefour des systèmes de *common law* et de *civil law* » : *Mélanges en l'honneur de Suzanne Carval*, IRJS, 2021, à paraître.

¹⁸ « Actions de groupe et actions collectives classiques : concurrence ou complémentarité ? - Étude à partir du droit de la consommation » : avec N. Dupont, Contrats, conc. consom. n° 11, nov. 2018, étude 15.

III. LE PROCÈS PÉNAL ENVIRONNEMENTAL

juge se verrait ainsi transformé²⁰. Les indemnités au titre de l'article 700 du code de procédure civile pourraient être revues afin de prendre en compte les sommes réellement engagées par la partie qui l'emporte. Enfin, un registre des actions de groupe et autres actions collectives s'avère indispensable²¹. Sans ces améliorations au dispositif d'action de groupe, la dissuasion et prévention, si chères à la cause environnementale, ne pourront être espérées.

Dans ces desseins, d'autres mécanismes pourraient se substituer à l'action de groupe. C'est pourquoi il n'est pas surprenant que le débat sur les dommages et intérêts punitifs gagne progressivement l'attention de l'Europe continentale, où l'on observe sinon un glissement du moins une forte complémentarité, notamment en droit de l'environnement. L'institution évoque aussi bien la fonction dissuasive que leur potentielle fonction punitive. En France, le rapport du groupe de travail sur la réparation du préjudice écologique²² contenait des propositions pour la réparation du préjudice écologique et, même s'il excluait la mise en place de dommages et intérêts punitifs, il proposait la création d'une « amende civile » en cas de faute grave intentionnelle (proposition d'art. 1386-23 du code civil), qui pouvait atteindre le décuple de l'économie ou du gain réalisés par l'auteur de la faute.

Le « Dieselgate » peut témoigner du lien entre (absence de moyen de) réparation et (absence de) dissuasion, ainsi qu'entre l'existence d'actions collectives réparatrices et des dommages et intérêts punitifs pour obtenir la réparation de victimes et indirectement dissuader la commission d'infractions environnementales. À l'exception d'un accord historique conclu en Allemagne, force est de constater que des règlements extrajudiciaires n'ont été conclus que dans les pays reconnaissant des *class actions* et des *punitive damages*, alors que de dizaines de procès collectifs sont en cours dans le monde. Serait-on en train de chercher à redonner à la responsabilité civile les fonctions punitives, préventives et dissuasives qui furent à l'origine les siennes ?

²² Rapport du groupe de travail pour la réparation du préjudice écologique, 17 sept. 2013, 71 pp.



-

²⁰ « L'office du juge à l'épreuve des procès collectifs » : Actes du colloque, 40 ans du Centre du marché et du droit de la consommation, Lextenso, 2017, p. 93 à 136.

²¹ « En attendant un registre d'actions de groupe et autres actions collectives. Revue de presse », *JCP E*, n° 50, 13 déc. 2018, 1637. *Adde*: https://www.observatoireactionsdegroupe.fr/.

LE DROIT EUROPÉEN AU SERVICE DE LA PROTECTION PÉNALE DE L'ENVIRONNEMENT

Par

Véronique JAWORSKI

Maître de conférences à l'Université de Strasbourg

De l'union nait la force. Tel est le mot d'ordre au lendemain de la seconde Guerre Mondiale qui a laissé le vieux continent dévasté et exsangue sur tous les plans. À l'heure de la réconciliation et afin de prévenir tout nouveau conflit, le processus de construction européenne est lancé et trouve son assise au sein de deux institutions emblématiques. L'Europe de la défense des droits de l'homme instituée en 1949 avec le Conseil de l'Europe se verra accompagnée d'une Europe des libertés de circulation, à visée économique au sein d'un marché commun et aux visages successifs de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) en 1951, puis de la Communauté économique européenne (CEE) en 1957 et finalement de l'Union européenne (UE) avec le Traité de Maastricht de 1992.

Si les objectifs de départ sont distincts, le socle est commun et solidement ancré : celui d'une Europe en paix fondée sur les valeurs des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit. Fidèles à cette ligne directrice, les deux institutions vont alors au fil du temps se rapprocher autour de préoccupations sociétales majeures, parmi lesquelles émerge rapidement la question écologique. À partir des années 1970, face à la multiplication des accidents et des catastrophes environnementales, les revendications de l'opinion publique franchissent les murs institutionnels, les alertes des scientifiques et des ONG spécialisées en ce domaine y trouvent une écoute, contribuant à faire de la sauvegarde de l'environnement un intérêt commun reconnu officiellement et légalement par tous, États comme instances supranationales.

« Parce que la pollution de l'air et de l'eau ne connaît pas de frontières et parce qu'à 27 il est plus facile de peser au niveau mondial, l'Union européenne mène une politique commune en matière d'environnement ». L'enjeu ainsi clairement affirmé est de répondre de manière efficace à l'objectif reconnu par le Traité instituant la Communauté européenne (CE)¹ et les suivants, qui est celui d'un « niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement »². L'union institutionnelle, réunie autour de cet intérêt commun, se doit de concrétiser son action par des instruments juridiques contraignants, en réponse à la société civile qui réclame à grands cris l'application du droit et l'élaboration de nouvelles normes de nature à mieux protéger les espèces et les espaces. La production normative qui en résultera peut être qualifiée de prolifique. Pas moins de 250 directives touchant les différents secteurs de l'environnement ont été adoptées. Le Conseil de l'Europe n'est pas en reste, père de plusieurs conventions portant sur des problèmes ciblés, qu'une jurisprudence de la Cour de Strasbourg de plus en plus sensibilisée aux problèmes environnementaux vient compléter.

L'arsenal juridique est certes fourni, mais sans pour autant s'inscrire dans une cohérence d'ensemble et surtout manque, à l'origine et pendant longtemps, d'un dispositif en garantissant la bonne application. La majorité des textes ne comprend en effet aucune sanction. Ils obligent simplement de manière très générale les États à prévoir des sanctions « effectives, proportionnées et

² Article 2 du Traité CE.



¹ Article 174 §2 du <u>Traité instituant la Communauté européenne (CE)</u>.

dissuasives »³. Or le constat sans équivoque d'une criminalité environnementale grandissante⁴, aussi bien nationale que transfrontière, suscite une forte inquiétude et tous s'accordent pour reconnaître que la garantie des textes ne peut être assurée que par le biais de sanctions pénales suffisamment dissuasives pour prévenir les atteintes graves à l'environnement. Elles constitueraient un signal fort que ne permettent pas les habituelles sanctions financières.

C'est là la pierre d'achoppement de tout l'édifice européen qui se veut unifié et harmonisé. De nombreuses études et réunions d'experts consacrées à la question de la criminalité environnementale ont mis en exergue les écarts considérables existant entre les États membres – dans le cercle des 27 de l'Union, élargi à 47 au sein du Conseil de l'Europe – quant à la politique pénale menée dans ce domaine. Les types et niveaux de sanction diffèrent sensiblement d'un pays à l'autre. Certains n'ont pas du tout recours au droit pénal mais uniquement à des sanctions administratives ou de réparation civile. D'autres ne proposent de sanctions pénales que très peu dissuasives et donc sans effet probant sur le comportement des délinquants écologiques.

L'enjeu porte dès lors sur la mise en place d'un droit pénal de l'environnement européen afin, d'une part, d'assurer le respect de l'abondante législation européenne relative aux questions écologiques et, d'autre part, d'harmoniser les politiques pénales des États de l'Europe institutionnelle. Le défi sera relevé avec plus ou moins de succès (I), amenant à s'interroger aujourd'hui sur l'avenir des dispositifs existants face aux nouveaux enjeux environnementaux (II).

I - Les instruments européens de protection pénale de l'environnement : état des lieux

L'obligation d'assurer un niveau de protection élevé de l'environnement suppose l'adoption de définitions communes des infractions et des peines qui leur sont attachées. La question qui se pose alors est de savoir par quel instrument juridique et en quels termes. Le Conseil de l'Europe puis l'Union y ont chacun apporté leur réponse dans des contextes respectifs tout à fait exceptionnels (A), qui influeront fortement sur la portée de ces tout premiers outils de protection pénale de l'environnement à l'échelle européenne (B).

A- La création des premiers instruments juridiques dans des contextes exceptionnels

Le 4 novembre 1998 était ouverte à la signature des États membres du Conseil de l'Europe et des États non membres ayant participé à son élaboration la Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal. Texte précurseur et novateur, elle est le premier instrument supranational à envisager le traitement pénal des comportements attentatoires à l'environnement. Le Conseil de l'Europe fait ainsi figure de pionnier, proposant une nouvelle voie de protection aux États à une époque où ceux-ci privilégient en interne les sanctions administratives ou civiles et se montrent très réticents à abdiquer une part de leur souveraineté nationale notamment dans cette matière par essence régalienne qu'est le droit pénal. Nonobstant, ou à cause de ces obstacles, la Convention sera signée par 13 États, en attendant les 3 (seules !) ratifications requises pour son entrée en vigueur.

Dans cette attente, l'Union européenne prendra le relais plaçant l'enjeu environnemental au cœur d'un conflit inter-institutionnel, ce qui constitue une première au sein de l'Europe unie. La controverse nait de ce qu'à l'époque, l'organisation de l'Union européenne repose sur trois piliers, avec des procédures de décisions et donc des implications institutionnelles et juridiques très différentes. Lorsque sont prévues des mesures pénales, relevant du 3ème pilier sur l'harmonisation des

⁴ La criminalité environnementale apparaît aujourd'hui comme l'une des activités criminelles les plus lucratives au monde. Selon un rapport de 2018 du PNUE (Programme des Nations Unies pour l'Environnement) et d'Interpol, elle génèrerait entre 110 et 281 milliards USD par an.



³ CJCE, 21 sept. 1989, *Comm. c/ Grèce*, n° <u>68/88</u>, Rec. p. 2965.

sanctions pénales au sein de l'UE, pour une meilleure protection de l'environnement, matière relevant du 1^{er} pilier constitué par les Communautés européennes, le texte unique combinant ces deux questions à cheval sur deux piliers interroge sur le fondement et l'instrument juridique à adopter. Au cœur d'un conflit de compétences, le Conseil de l'UE, par une décision-cadre du 27 janvier 2003⁵, et la Commission, par une proposition de directive du 13 mars 2001 au contenu identique, ont tous deux cherché à pénaliser les comportements graves portant atteinte à l'environnement. Ces deux textes ayant le même objet posaient dès lors la question de l'instance compétente pour légiférer en matière de protection pénale de l'environnement : le droit communautaire du pilier I ou la procédure intergouvernementale du pilier III ? Chacun voulant s'arroger ce droit, la guerre des piliers est déclarée!

Saisie par la Commission d'un recours en annulation de la décision-cadre du Conseil⁶, il incombait à la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) de trancher le litige et de déterminer sur quel fondement un texte prévoyant tout à la fois des incriminations en droit de l'environnement et des sanctions pénales devait être pris. Par un arrêt historique rendu le 13 septembre 2005⁷, la CJCE met fin à cette guerre des institutions en niant au Conseil la possibilité de prendre une décision-cadre dans une matière relevant de la compétence exclusive de la Commission : le droit de l'environnement, et en autorisant, en revanche, le droit communautaire relevant du pilier l à imposer aux États membres de prendre des sanctions pénales afin de protéger l'environnement. La décision paraît novatrice, car jusqu'à présent une compétence pénale directe n'avait jamais été reconnue au législateur communautaire. La Cour vient justifier sa solution en affirmant que l'harmonisation des sanctions pénales n'est qu'un moyen – « l'accessoire » – attaché à un objet et une finalité plus larges, la protection de l'environnement – « le principal » –. Et comme chacun sait, le principal prime sur l'accessoire.

Compétence est donc finalement reconnue à la Commission qui peut prendre des mesures en relation avec le droit pénal des États membres, lorsque l'application de sanctions pénales constitue une mesure indispensable pour lutter contre les atteintes graves à l'environnement. Pour la première fois, la Cour reconnaît au législateur communautaire le pouvoir d'imposer aux États membres, par le biais d'une directive, de prendre des sanctions pénales, dès lors qu'elles sont indispensables et nécessaires pour garantir la pleine effectivité des normes édictées. Il s'agit là d'une avancée certaine pour le droit de l'environnement, qui ne peut qu'être louée. Et s'appuyant sur cette nouvelle jurisprudence, la Commission dépose le 9 février 2007 une seconde proposition de directive qui reprend en grande partie le contenu de la décision-cadre de 2003, directement inspirée de la Convention du Conseil de l'Europe de 1998. Le texte définitif sera adopté le 19 novembre 2008⁸, fixant les termes d'une harmonisation de la protection pénale de l'environnement au sein de l'Union européenne, alors que la Convention du Conseil de l'Europe demeure inappliquée, le seuil des trois ratifications requises pour son entrée en vigueur n'ayant jamais été atteint⁹...

B- Les termes d'une protection pénale de l'environnement unifiée : la portée des instruments européens

La Convention du Conseil de l'Europe demeure techniquement lettre morte à ce jour. Néanmoins, il est possible d'affirmer qu'elle « vit » au travers de la directive de 2008 qui, dix ans après, en reprend les grandes lignes mais dans le cercle plus restreint des 27 États membres de l'Union. Si

⁹ Seule l'Estonie a ratifié ladite Convention en 2002.



⁵ Décision-cadre du 27 janvier 2003 n° <u>2003/80/JAI</u> relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, JOCE, 5 févr. 2003, p. 55.

⁶ Recours introduit le 15 avril 2003, affaire <u>C-176/03</u>, Comm. c/ Conseil, JOCE, 7 juin 2003, p. 20.

⁷ CJCE, 13 sept. 2005, <u>COM(2005) 583 final</u> / n° E3022.

⁸ Directive n° <u>2008/99/CE</u> du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal.

cette dernière a, après de longues tractations, opté pour un niveau minimal d'harmonisation puisque chaque État demeure libre de maintenir ou d'établir des mesures de protection plus sévères que celles prévues par le texte européen, l'innovation certaine réside dans ce que la directive du 19 novembre 2008 est le premier acte législatif du 1^{er} pilier à imposer des sanctions pénales.

Le rapprochement limité du droit pénal de l'environnement de chacun des États membres s'opère tout d'abord par l'établissement d'une liste minimale de comportements à incriminer. Les États doivent ainsi ériger en infractions les comportements énumérés à l'article 3 de la directive et remplissant deux conditions cumulatives. D'une part, ces comportements prohibés doivent constituer des actes « illicites » au sens de la directive, c'est-à-dire qui violent la législation communautaire figurant en annexes ou la législation nationale en faisant application. Deux annexes recensent ainsi 72 textes, règlements et directives, qui concernent tous les domaines environnementaux (air, eau, déchets, installations classées, etc.). D'autre part, les actes illicites doivent avoir été commis « intentionnellement ou par négligence au moins grave ». Une telle précision de l'élément moral des infractions renvoie aux actes les plus graves portés à l'environnement, tels que l'émission illégale de substances dangereuses dans l'atmosphère, le sol ou les eaux ; le transport et les déversements illégaux de déchets ou encore le commerce illégal d'espèces sauvages en voie de disparition.

La gravité des actes retenus se retrouve également dans la nature du dommage visé – soit la mort ou de graves lésions à des personnes, soit une dégradation substantielle à l'environnement –, réel ou simplement potentiel. La directive prévoit de réprimer des infractions « causant » des atteintes aussi bien aux personnes qu'aux éléments de l'environnement (air, eau, faune et flore), mais encore des infractions « susceptibles » de causer ces atteintes. Sont ainsi prises en compte des infractions matérielles qui supposent la réalisation effective de l'atteinte décrite, ainsi que des infractions formelles consommées par la réalisation d'un comportement de nature à porter atteinte à l'intérêt protégé indépendamment de son résultat. L'intégration d'une définition formelle des infractions est une avancée majeure. Elle répond à l'objectif d'une protection le plus en amont possible, dès l'apparition d'un risque pour l'environnement et avant que ne se produisent des dommages irréversibles, ceci pour ne pas limiter la répression à la seule hypothèse du préjudice effectivement réalisé.

S'agissant des sanctions pénales que la directive impose aux États membres de prendre, elles devront être « *effectives, proportionnées et dissuasives* » (art. 5). Cette formule traditionnellement employée dans les textes adoptés sur le fondement du 3ème pilier apparaît pour la première fois dans une directive, en vue d'assurer l'application effective des prescriptions communautaires issues du 1^{er} pilier. Il s'agit là d'une innovation consentie par la CJCE à la Commission, tout en lui précisant, par un arrêt postérieur en date du 23 octobre 2007, qu'elle n'est pas compétente pour déterminer le type et le niveau des sanctions pénales, la définition des peines applicables appartenant aux seuls États traditionnellement souverains en la matière¹⁰. Il faudra attendre le Traité de Lisbonne¹¹ pour franchir cette étape supplémentaire menant à la communautarisation de certaines infractions ¹² et donc, permettant à des directives de fixer elles-mêmes la nature et le *quantum* des sanctions pénales qu'elles prévoient.

Restait aux États membres le soin de concrétiser cette harmonisation de la législation pénale en transposant dans leurs droits respectifs ladite directive avant le 26 décembre 2010 (art. 8). Mais

¹² Article 83 du <u>Traité sur le fonctionnement de l'UE</u> (TFUE).



¹⁰ V. Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les conséquences de l'arrêt de la Cour de justice du 13 septembre 2005 (C-176/03, *Comm. c/ Conseil*), <u>COM [2005] 583 final</u> / n° E3022 et CJCE, 23 octobre 2007, affaire <u>C-440/05</u>, *Commission des Communautés européennes et Parlement européen c/ Conseil de l'Union européenne*, à propos de la lutte contre la pollution causée par les navires.

¹¹ <u>Traité de Lisbonne</u> du 13 décembre 2007, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, qui a supprimé la structure en trois piliers et a transféré la compétence pénale à l'UE.

plus de dix ans après, l'échec de la Convention du Conseil de l'Europe restée figée se double d'un bilan mitigé pour la directive de l'Union qui en avait repris l'essentiel des termes. Dans un récent document de travail de la Commission, résumant une évaluation de la directive effectuée en 2019 et 2020, est fait le « constat selon lequel la directive n'a pas pleinement atteint ses objectifs et qu'il subsiste, malgré certains progrès, des écarts importants entre les États membres », ce qui « laisse entendre qu'une poursuite de l'action de l'Union est nécessaire » 13. Les raisons sont sans nul doute multiples, tant juridiques que politiques, et toujours à l'étude au sein des deux institutions. Pour ce qui est de l'Union, il convient certainement de garder à l'esprit que la directive adoptée en 2008 avait commencé à être négociée bien avant le Traité de Lisbonne. Son contenu reste par conséquent timide et léger. Notamment les incriminations retenues se limitent à ajouter des sanctions pénales à des infractions administratives et ne portent pas sur des crimes ou délits dits autonomes contre l'environnement. Les difficultés liées à la participation accrue de groupes criminels organisés et la nécessité d'encourager la coopération transfrontalière ne font pas davantage l'objet de développements suffisants.

Toujours est-il que les constats d'échec pour le Conseil de l'Europe ou de semi-échec pour l'UE, doublés d'une intensification de la criminalité environnementale dans un contexte affirmé d'urgence écologique, ont relancé les discussions institutionnelles. Aujourd'hui une nouvelle dynamique vient de s'enclencher ouvrant d'intenses réflexions sur la question de la pertinence de nouveaux outils de protection pénale de l'environnement à l'échelle européenne.

<u>II – Des réflexions pour un nouveau droit pénal de l'environnement européen : quelles perspectives d'avenir ?</u>

Face à une criminalité environnementale qui ne cesse de s'accroître et met en péril la sûreté de la planète et, par voie de conséquence, la survie même de l'Humanité, la lutte contre l'impunité exige de manière impérieuse une harmonisation normative afin qu'il n'y ait plus d'États refuges où les délinquants écologiques peuvent se mettre à l'abri de toute poursuite judiciaire et continuer sans être inquiétés leurs activités destructrices. Relevant qu'en plus de la menace directe pour l'environnement, c'est aussi la santé, la sécurité et la paix dans le monde qui sont en danger, la Commission européenne s'est lancée dans une vaste opération de rénovation juridique de la matière que le Conseil de l'Europe envisage également en parallèle (A). En effet, avec l'accélération des phénomènes de dégradation (réchauffement climatique, érosion de la biodiversité¹⁴, épuisement des ressources naturelles...), la problématique et les enjeux environnementaux ont évolué, appelant à repenser un droit pénal de l'environnement européen qui se veut moderne et adapté (B).

A- Les travaux en cours au sein des institutions européennes

Au second semestre 2019, la présidence finlandaise de l'Union européenne (du Conseil) a rendu public deux documents essentiels sur l'état des lieux de la lutte contre la criminalité environnementale dans l'Union : le 4 octobre, un rapport de la présidence sur le droit pénal de l'UE en matière d'environnement, et le 15 novembre, le rapport final sur la huitième série d'évaluations mutuelles sur la criminalité environnementale¹⁵. Fin 2019, la Commission a également lancé une consultation publique d'évaluation de la directive, clôturée le 2 janvier 2020 et à laquelle ont participé plusieurs associations telles que « Notre affaire à tous » ou encore « End Ecocide EU » ainsi que les réseaux de

¹⁵ Conseil de l'Union européenne, <u>Rapport final sur la huitième série d'évaluations mutuelles sur la criminalité environnementale</u>, 15 novembre 2019.



¹³ Document de travail des services de la Commission – Résumé de l'évaluation de la Directive 2008/99/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement, 28 octobre 2020, <u>SWD(2020) 260</u> final

¹⁴ Selon le dernier rapport du groupe d'experts de l'ONU sur la biodiversité, 75 % de l'environnement terrestre a été « *gravement altéré* » par des activités humaines et 66 % de l'environnement marin est également affecté (Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, *Perspectives mondiales de la diversité biologique*, n° 5, Montréal, 2020).

coopération des polices de l'environnement de l'Union. Le 19 décembre 2019, le Conseil économique, social et environnemental européen a à son tour donné son avis sur la directive.

L'un des enjeux principaux de l'évaluation de la directive repose à la fois sur sa transposition et sur sa mise en œuvre effective. En effet, il ressort des études de terrain que la criminalité environnementale est très peu traitée par les autorités publiques, les services de police et de gendarmerie et les tribunaux dans les différents États membres. L'objectif de cette évaluation est de permettre à la Commission d'opérer un choix éclairé entre trois options : soit démultiplier les efforts quant à la transposition et la mise en œuvre de la directive de 2008 qui demeure inchangée ; soit amender la directive à la marge, notamment afin d'améliorer et d'harmoniser la définition du crime environnemental au sein des États membres ainsi que l'échelle des sanctions pénales ; soit adopter une approche plus ambitieuse et novatrice, visant à reconnaître et condamner les atteintes autonomes à l'environnement avec notamment la reconnaissance du crime d'écocide au niveau européen.

Un premier bilan de l'évaluation réalisée en 2019/2020 conclut que si « la directive a apporté une valeur ajoutée supérieure à celle qui aurait pu être atteinte au niveau national »16, des progrès restent à faire en vue de la réduction de la criminalité environnementale et de la poursuite des auteurs d'infractions. Une nouvelle consultation publique a été ouverte du 8 février au 3 mai permettant de recueillir les avis du grand public, de particuliers et de groupes intéressés tels que des universitaires, des entreprises ou des ONG. Mais l'on relèvera dès à présent une première prise de position par la Commission européenne qui, le 10 septembre 2020, a fait une déclaration annonçant qu'il convient d'élargir le champ d'application des incriminations pénales au niveau européen. Elle semble donc s'orienter vers la 3^{ème} voie, celle d'un nouveau texte plus ambitieux et progressiste, qui pourrait être déposé au 4^{ème} trimestre 2021 selon le calendrier annoncé. Une possibilité que pourrait bien envisager le Conseil de l'Europe ayant à l'esprit que les questions environnementales dépassent les frontières de l'UE. C'est ainsi que son Comité directeur pour les problèmes criminels (CDPC) a créé au début de cette année un groupe ad hoc d'experts désignés par différents États membres, chargé d'effectuer une étude de faisabilité concernant un futur instrument du Conseil sur la protection de l'environnement par le droit pénal. Une nouvelle Convention venant remplacer celle de 1998 morte-née serait-elle à venir?

Le défi à relever par ces deux institutions pionnières consiste à présent à poser les jalons d'un nouveau droit pénal de l'environnement commun à l'ensemble des États membres, qui soit en mesure de répondre aux enjeux environnementaux présents et futurs.

B- Les jalons d'un nouveau droit pénal de l'environnement européen

Une réflexion sur un nouveau texte – convention/directive – permettrait de répondre aux revendications sociétales actuelles de l'opinion publique et d'intégrer les évolutions récentes des justices nationales en faveur de la sauvegarde de l'environnement, telles que l'affaire « Urgenda » aux Pays-Bas ou encore l'« Affaire du siècle » mettant en cause l'État français pour inaction climatique. L'objectif étant de ne pas répéter les erreurs du passé, il s'agit de trouver des éléments capables d'accroitre l'attractivité d'un éventuel nouvel instrument qui serait le socle commun aux États membres fixant des règles minimales pour une protection de l'environnement plus efficace et surtout effective. Dans cette perspective, certains besoins peuvent d'ores et déjà être identifiés et formalisés.

La mise en place d'un vocabulaire juridique commun et actualisé, compris et utilisé par tous, semble être le point de départ incontournable de toute nouvelle entreprise. Pour tenir compte de la progression de la criminalité écologique, de l'évolution de la problématique environnementale qui prend une dimension systémique et planétaire, du lien entre l'environnement, la santé, la sécurité

¹⁶ Document de travail des services de la Commission, <u>SWD(2020) 260 final</u>, op. cit.



internationale et la paix dans le monde, il convient, dans un premier temps, d'identifier les nouveaux enjeux auxquels les États doivent faire face, enjeux qui dépassent la simple crise écologique et se révèlent multidirectionnels, transfrontières et intergénérationels. Ces enjeux nécessitent d'être traduits juridiquement en termes de valeurs essentielles justifiant une protection renforcée par le biais de normes de droit pénal unifiées. Un inventaire de notions clés, reflets des préoccupations émergentes, telles que la sûreté de la planète¹⁷, l'intégrité des écosystèmes, l'équilibre de la biosphère, les générations futures, etc., accompagné de définitions précises servirait de fondement à l'action commune et constituerait la *ratio legis* de nouvelles incriminations.

La définition de ces notions-clés, incarnant des valeurs environnementales supérieures, permettrait ainsi de recentrer la réponse pénale sur les formes les plus graves d'atteintes à l'environnement. Parmi les améliorations possibles suggérées par le document de travail de la Commission figure en effet l'élargissement du champ d'application du futur texte à proposer « *afin de couvrir davantage de domaines de criminalité environnementale, ou des domaines émergents* »¹⁸. En d'autres termes, l'approche sectorielle utilisée jusqu'à présent ne suffit pas. En pratique, on constate que la grande criminalité environnementale est essentiellement collective¹⁹, qu'elle soit le fait de groupements criminels appelés « écomafias » responsables de divers trafics illicites (trafics d'espèces protégées, de ressources naturelles, de déchets, etc.)²⁰, ou le fait d'entreprises de commerce légales non liées au crime organisé, qui renvoie à la « délinquance d'entreprise » ²¹. L'apparition et le développement de crimes globaux, aux impacts substantiels et étendus, exigent donc une réponse pénale de même nature, porteuse d'une dimension systémique qui n'existe pas encore, consacrant une responsabilité inter-générationnelle avec la protection des générations présentes et futures, et intégrant par là des critères spatio-temporels que de simples délits ou contraventions sectoriels ne contiennent pas.

Il convient par conséquent de créer des incriminations englobantes qui répriment de manière sévère les comportements portant atteinte à la sûreté de la planète afin de garantir le droit des générations futures. Ainsi, en amont, les situations créant un risque grave de catastrophes écologiques nécessitent une infraction spéciale de « risque causé à la sûreté de la planète » incriminant à titre principal les comportements particulièrement dangereux, l'utilisation de certains moyens, de procédés destructeurs en tant que tels, sans attendre le dommage qui pourrait à terme en découler et s'avérer irréversible. La vocation de cette infraction formelle est de faire obstacle (fonction dissuasive du droit pénal) à la réalisation d'infractions plus graves, parce que de résultat, situées en aval. Ces dernières, réalisées en cas d'échec des politiques de prévention et de dissuasion, constitueraient la deuxième étape du processus de répression, dont la traduction pénale — l'ultime sanction — serait le crime d'écocide²². Désignant les crimes les plus graves contre l'environnement, commis en tout temps et mettant en péril la viabilité de la planète et de ses habitants, la reconnaissance juridique du crime

²² Du préfixe grec « *oikos* » qui signifie « la maison » et du suffixe latin « *cide* » pour *caedere*, c'est-à-dire « tuer ». Un écocide est donc le fait de détruire notre maison, entendue ici comme la planète Terre.



¹⁷ V. L. NEYRET, « Écocide », *in Dictionnaire des biens communs*, sous la direction de G. CORNU, F. ORSI et J. ROCHFELD, Dictionnaires Quadrige, Paris, PUF, 2017, pp. 477-484.

¹⁸ Document de travail des services de la Commission, <u>SWD(2020) 260 final</u>, *op. cit.*

¹⁹ V. J. TRICOT, « Écocrimes et écocide : quels responsables ? », in Des écocrimes à l'écocide – Le droit pénal au secours de l'environnement, sous la direction de L. NEYRET, Bruylant, 2015, chapitre 8, pp. 141-163.

²⁰ V. I. Rodopoulos, « Les activités criminelles organisées en matière environnementale : quelques réflexions en vue d'une réponse pénale internationale », in Des écocrimes à l'écocide, op. cit., chapitre 9, pp. 165-182.

²¹ Ainsi, les entreprises transnationales (ETN) seraient responsables de 60 % de la pollution mondiale.

d'écocide²³ répond à la fois à une exigence factuelle, celle de l'urgence écologique, et à une pression sociale de plus en plus forte en ce sens²⁴.

Ces infractions générales de mise en danger de l'environnement sont aujourd'hui nécessaires pour appréhender les atteintes massives, les plus graves, à l'environnement qui, pour l'heure ne connaissent pas de sanctions suffisamment dissuasives. L'objectif ici est de pouvoir répondre de manière adaptée aux enjeux globaux de situations très graves, comme par exemple la déforestation des forêts tropicales, la pollution des sols et des eaux liée aux forages de puits de pétrole ou encore le risque environnemental créé par des cargos transportant des matières dangereuses et qui pénètrent dans des aires marines protégées.

L'impunité actuelle de ceux qui sont à l'origine des grandes affaires de pollution et de dégradation des écosystèmes apparaît d'autant plus inacceptable qu'elle met en jeu l'existence même de l'humanité et de la planète liées par un même destin. C'est la raison pour laquelle le cercle des pénalement responsables doit être suffisamment étendu pour pouvoir atteindre l'ensemble des cibles de la chaîne de responsabilité, personnes physiques et morales, auteurs, co-auteurs, complices. À cet effet, il importe d'élargir la responsabilité pénale des personnes morales pour permettre de sanctionner notamment des entreprises de commerce légales, dont le but principal est légitime, mais qui exercent leurs activités économiques sans précaution aucune, au détriment de ce qui les entoure, environnement naturel et populations avoisinantes, et au mépris de leur devoir général de vigilance environnementale²⁵.

Enfin, en référence aux exigences générales posées par les deux institutions, les sanctions doivent être « effectives, proportionnées et dissuasives », afin de remplir trois objectifs majeurs : faire cesser l'infraction, éviter que la situation infractionnelle ne se renouvelle et dissuader les futurs potentiels délinquants écologiques. Conformément au principe de prévention, la peine doit remplir un rôle pédagogique et de dissuasion. Autrement dit, les inconvénients qui résultent de sa mise en œuvre doivent être tels qu'ils persuadent les délinquants « en puissance » qu'il est de leur intérêt de ne pas violer la loi. Et, en vertu des principes de nécessité et de proportionnalité, la sanction doit correspondre à la gravité de la faute commise et s'appuyer sur une gradation des peines principales en fonction du caractère intentionnel ou de négligence du comportement incriminé, ou encore du résultat dommageable atteint ou non. Il importe donc, de manière générale, de renforcer et d'adapter les peines afin de répondre à ces objectifs et de mettre en place un niveau minimum commun de sanctions pénales. Précisément, des sanctions distinctes et adaptées aux profils divers des responsables pénaux, personnes physiques et personnes morales, sont à prévoir. Notamment pour les entreprises qui ont souvent des comportements guidés par des considérations économiques, la recherche exclusive du profit et des économies réalisées au détriment de la sauvegarde de l'environnement, il conviendrait de fixer des amendes proportionnelles au chiffre d'affaires ou encore des amendes dont le montant

²⁵ « La réglementation écologique plus avancée et plus rigoureuse des pays développés produit un transfert des atteintes à l'environnement vers les pays sous-développés » qui « ont accepté d'être des < pays poubelles >, accueillant leurs déchets ou de devenir des centres de production des grandes firmes moyennant la baisse maximale des coûts de production environnementaux, ou encore l'exploitation de leurs ressources naturelles sans aucune considération pour l'environnement ou les droits les plus élémentaires des populations touchées » : A. NIETO MARTIN, « Éléments pour un droit international pénal de l'environnement », RSC 2012, p. 69. V. aussi : G. Guidicelli-Delage et S. Manacordas (dir), La responsabilité pénale des personnes morales : perspectives européennes et internationales, coll. de l'UMR de droit comparé de Paris, vol. 30, Paris, Société de législation comparée, 2013.



²³ V. notamment : P. Higgins, *Eradicating Ecocide*, Londres, Shepheard-Walwyn, 2015, 224 p. ; L. Neyret (dir), *Des écocrimes à l'écocide*, Bruxelles, Bruylant, 2015, 465 p.

²⁴ Par exemple : la Charte de Bruxelles lancée le 30 janvier 2014 à l'adresse de la Commission européenne et du secrétaire général de l'ONU, pour l'institution d'un tribunal européen de l'environnement et de la santé ou d'une cour pénale internationale de l'environnement et de la santé.

est multiplié en fonction de la valeur de l'objet de la fraude. En outre, une aggravation généralisée de la répression dans les cas de réitération des infractions serait justifiée en ce qu'elle viendrait renforcer la fonction de dissuasion de la réponse pénale face à une délinquance qui s'enracine et qui persiste. De même, convient-il de prévoir la circonstance aggravante de bande organisée, c'est-à-dire de participation à un groupement formé ou à une entente établie en vue de la préparation des infractions, afin de combattre plus efficacement le phénomène croissant de la criminalité organisée responsable de divers trafics illicites. Enfin, les mesures de confiscation et de remise en état de l'environnement, parce qu'elles présentent un caractère utilitaire et d'un impact positif sur l'environnement, sont à favoriser.

Et parce que les atteintes à l'environnement concernent souvent plus d'un pays, que les pollutions et nuisances ne connaissent pas les frontières et que les trafics illicites sont généralement internationaux, il importe de développer davantage les règles communes de coopération internationale concernant l'échange d'informations, les investigations, les poursuites pénales et les procédures judiciaires. L'objectif final est que la justice pénale soit effective quel que soit le lieu où elle est rendue, ce qui suppose également une spécialisation, ou du moins une formation à la matière environnementale, des différents acteurs intervenant dans le processus de répression.

En conclusion, la protection de la sûreté de la planète, nouvelle valeur commune émergeant au niveau international et dont le crime d'écocide serait l'expression pénale formalisée, constitue le nouvel enjeu de la communauté mondiale. L'enjeu est d'autant plus important que de cette protection relèvera très certainement la pérennité des autres droits humains que sont la paix, la sécurité, la santé et la dignité de l'Humanité, en un mot l'avenir de l'Humanité toute entière. L'Europe, par la voix de ses deux institutions, se doit d'y participer et de montrer l'exemple. Elle en a l'obligation légale mais aussi morale vis-à-vis de tous ses citoyens. Mais ne nous y trompons pas : aussi performants que pourront être les éventuels futurs instruments européens mis au service de la protection pénale de l'environnement, ils ne seront rien sans la volonté politique et l'action concrète des États parties. De là apparaît une dernière exigence, source de bien des interrogations : celle de mécanismes de surveillance de l'application de ces instruments et, le cas échéant, de contrainte des États s'étant engagés sur le papier.



LES CONVENTIONS INTERNATIONALES ET LA PROTECTION PÉNALE DE L'ENVIRONNEMENT

Par

Céline LARONDE-CLÉRAC

Maître de conférences HDR en droit privé et en sciences criminelles, CEJEP, La Rochelle Université

et

Agnès MICHELOT

Maître de conférences HDR en droit public, UMR CNRS 7266 LIENSs, La Rochelle Université Vice-présidente de la Société Française pour le Droit de l'Environnement

Le droit international s'est développé dans un objectif de protection de plusieurs secteurs de l'environnement dont les principaux sont la protection du milieu marin, des eaux continentales, de l'atmosphère et du climat, de la biodiversité et des sols et pour réglementer les substances et activités dangereuses telles que les déchets toxiques ou le transport de produits à risques. Dans cette perspective, le recours au droit pénal s'est révélé nécessaire¹.

Parmi les conventions internationales, il conviendrait de distinguer les conventions contenant des dispositions à effet direct des conventions qui n'en contiennent pas. Cependant bien souvent, un traité comprend à la fois des dispositions pouvant et ne pouvant pas être appliquées directement telles quelles. Contrairement à d'autres branches du droit, le droit de l'environnement concerne tous les domaines de la vie à l'échelle de l'État sans que cela n'affecte obligatoirement les relations internationales. La protection de l'environnement implique l'adoption de mesures dans des domaines qui relèvent de la compétence exclusive de l'État. Il en découle que l'application du droit international de l'environnement repose pour partie au moins sur le droit interne et, en fonction des engagements prévus, sur des dispositifs plus ou moins contraignants adoptés au plan national.

Ainsi, certaines conventions imposent aux États Parties des obligations précises (de contrôle, de surveillance, d'édiction de sanctions pénales) qui nécessitent pour être mises en œuvre l'adoption de textes législatifs ou réglementaires relevant du droit interne des États Parties tandis que d'autres mettent à la charge des États Parties des prescriptions plus générales ou plus vagues (les États Parties s'efforcent de...).

Parmi les conventions internationales protégeant les secteurs de l'environnement, quelles sont celles qui organisent une protection pénale de l'environnement ? quelles sont celles qui obligent les États Parties à se doter de sanctions pénales et qui, en conséquence, sont invoquées dans les contentieux internes des États ? quelles sont celles qui, au contraire, invitent les États Parties à s'efforcer de protéger l'environnement et qui, en conséquence, n'ont pas d'impact direct dans le contentieux interne des États Parties ?

Pour appréhender le degré de protection pénale de l'environnement par les conventions internationales, il convient de distinguer les conventions internationales qui obligent les États à

¹ V. JAWORSKI, « <u>Les instruments juridiques internationaux au service du droit répressif de l'environnement</u> », in Le droit répressif : quelles perspectives pour le droit de l'environnement ?, Colloque annuel de la SFDE, nov. 2013, RJE n° spécial, 2014, pp. 115-128.



prendre des sanctions pénales (I) des conventions internationales sans obligations précises pour les États (II).

I – Les conventions internationales obligeant les États à prendre des sanctions pénales

Considérant la difficulté de présenter un inventaire exhaustif de toutes les conventions nous aborderons les conventions entrées en vigueur et ratifiées ou approuvées par la France dans les principaux secteurs. Il faut cependant souligner que d'autres conventions, auxquelles la France n'est pas Partie, existent.

Dans le secteur de la protection de la mer et des eaux

La Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires dite Convention MARPOL a été signée à Londres le 2 novembre 1973 (entrée en vigueur le 2 octobre 1983). Les États Parties s'engagent à donner effet aux dispositions de la Convention afin de prévenir la pollution du milieu marin par le rejet de substances nuisibles ou d'effluents contenant de telles substances en infraction aux dispositions de la Convention². L'article 4 de la Convention est consacré aux infractions. Il oblige les États Parties à sanctionner la violation des dispositions de la Convention quel que soit l'endroit où l'infraction se produit. L'intégration de MARPOL en droit interne a été réalisée après le naufrage du pétrolier l'Amoco Cadiz et la marée noire qui a souillé les côtes bretonnes en 1978³. Les articles L. 218-10 et suivants du code de l'environnement incriminent le fait pour tout capitaine d'un navire de se rendre coupable d'infractions aux dispositions de la Convention MARPOL⁴. En conséquence, la Convention, ses protocoles et annexes sont appliquées par les juridictions pénales françaises.

Une recherche sur le site Légifrance fait apparaître depuis 2005 deux arrêts de la cour d'appel de Rennes⁵ et vingt-deux arrêts de la chambre criminelle de la Cour de cassation. Parmi eux, l'arrêt fleuve rendu le 25 septembre 2012 dans le cadre de l'affaire du naufrage de l'Érika⁶ et un arrêt du 18 novembre 2014 par lequel la chambre criminelle de la Cour de cassation décide de ne pas renvoyer au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité portant sur la conformité à la Constitution de l'article L. 218-11 du code de l'environnement incriminant le délit de rejet de substances liquides nocives transportées en vrac par renvoi à la Convention MARPOL aux motifs que cette question revient à solliciter le contrôle par le Conseil constitutionnel des dispositions d'une convention internationale⁷. Parmi ces arrêts, peuvent également être cités un arrêt du 18 juin 2013⁸ qui porte sur la caractérisation de l'infraction de pollution marine par rejet d'hydrocarbure et deux arrêts, l'un du 5 mai 20159, l'autre du 10 novembre 201510, qui ont trait au fait justificatif qui peut être invoqué au titre de la Convention¹¹.

¹¹ État de nécessité, avarie.



³ Loi n° 83-583 du 5 juillet 1983 réprimant la pollution par les navires. V. A. HUET, « L'infraction de rejet d'hydrocarbures en mer (Convention Marpol du 2 novembre 1973 et loi n° 83-583 du 5 juillet 1983) », RJE 4/1983, pp. 295-322.

⁴ Le droit interne est d'ailleurs plus protecteur que la Convention MARPOL en ce qu'il incrimine la faute simple et plus répressif en ce qu'il considère la faute intentionnelle inexcusable.

⁵ CA Rennes, CT 0028-23, 23 juin 2005, n° <u>1492/2005</u> et CT 0028, 13 janv. 2005, n° <u>86</u>.

⁶ Cass. crim., 25 sept. 2012, n° 10-82.938, V. M.-P. CAMPROUX-DUFFRÈNE et D. GUIHAL, « Préjudice écologique », RJE 3/2013, pp. 457-480.

⁷ Cass. crim., 18 nov. 2014, n° <u>14-82.481</u>.

⁸ Cass. crim., 18 juin 2013, n° <u>11-85.829</u>.

⁹ Cass. crim., 5 mai 2015, n° <u>14-82.481</u>.

¹⁰ Cass. crim., 10 nov. 2015, n° <u>14-86.070</u>.

Dans le secteur des déchets dangereux

La Convention sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination signée à Bâle le 22 mars 1989 (entrée en vigueur le 5 mai 1992) déclare que le trafic illicite de déchets dangereux ou d'autres déchets constitue une infraction pénale et prévoit que les Parties prennent les mesures juridiques, administratives et autres nécessaires pour mettre en œuvre la Convention, y compris les mesures voulues pour prévenir et réprimer tout comportement en contravention avec la Convention (article 4, al. 3 et 4). Cependant, une recherche sur le site Légifrance ne fait apparaître que deux arrêts visant la Convention¹². La France est également engagée par la Convention sur l'interdiction d'importer des déchets dangereux et le contrôle de leurs mouvements transfrontières en Afrique signée à Bamako en 1991 (entrée en vigueur le 20 mars 1996) qui déclare que l'importation de tels déchets est illicite et passible de sanctions pénales (article 4, al. 1). Chaque État doit adopter une législation nationale appropriée.

Dans le secteur du commerce international d'espèces

La Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) a été signée à Washington le 3 mars 1973 (entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1975). Ratifiée par la France le 11 mai 1978, elle y entre en vigueur le 9 août de la même année et elle est introduite en droit communautaire par le règlement n° 3626 du 2 décembre 1982. La CITES impose aux États Parties de soumettre à une réglementation particulièrement stricte le commerce des espèces qu'elle protège. Selon son article VIII, les parties prennent les mesures appropriées en vue de la mise en application de ses dispositions ainsi que pour interdire le commerce de spécimens en violation de ses dispositions. Ces mesures comprennent des sanctions pénales frappant soit le commerce, soit la détention de tels spécimens, soit les deux.

Selon l'article 215 du code des douanes, ceux qui détiennent ou transportent des marchandises prohibées au titre d'engagements internationaux ou qui ont détenu, transporté, vendu, cédé ou échangé ces marchandises et ceux qui ont établi les justifications d'origine doivent, à première réquisition des agents des douanes, produire soit des quittances attestant que ces marchandises ont été régulièrement importées, soit des factures d'achat, bordereaux de fabrication ou toutes autres justifications d'origine émanant de personnes ou sociétés régulièrement établies à l'intérieur du territoire douanier de la Communauté européenne. L'absence des permis ou certificats rendus obligatoires par la CITES est sanctionnée pénalement de deux ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende lorsque les infractions sont commises en bande organisée¹⁴. D'autres sanctions sont prévues par le code rural et de la pêche maritime. La CITES est présente dans les procédures soumises aux juridictions pénales françaises.

Une recherche sur le site Légifrance fait apparaître depuis 1993 sept arrêts rendus par la chambre criminelle de la Cour de cassation dont trois précisent le champ d'application des interdictions quant aux espèces¹⁵ et, le plus récent, énonce que le simple fait qu'une espèce animale vivante ou morte appartienne à la liste visée à l'annexe I ou II de la CITES sans que les documents afférents à cette règlementation puissent être présentés suffit à caractériser l'élément légal des infractions¹⁶.

¹⁶ Cass. crim., 25 juin 2019, n° <u>18-83.056</u>.



¹² Cass. crim., 18 mai 2010, n° <u>09-85.538</u>, CA Paris, CT 0063, 17 mars 2006 (qui porte sur le paiement de la taxe générale sur les activités polluantes).

¹³ Article <u>L. 415-3</u> du code de l'environnement.

¹⁴ Article <u>L. 415-6</u> du code de l'environnement.

¹⁵ Cass. crim., 20 nov. 1997, n° <u>96-85.173</u>, 22 févr. 2005, n° <u>04-85.094</u>, 11 sept. 2018, n° <u>17-84.545</u>.

II – Les conventions internationales sans obligations précises pour les États

Un grand nombre de conventions internationales en matière d'environnement ne prévoient pas d'engagements suffisamment clairs et précis pour contraindre l'État à adopter des sanctions pénales. Les obligations ont alors un caractère peu prescriptif. La France peut cependant adopter des mesures pénales pour assurer leur application efficace.

Dans le secteur de la biodiversité

Dans ce secteur, peuvent être signalées quatre conventions majeures sans obligations précises pour les États en matière de sanction et qui ne se retrouvent pas en conséquence dans le contentieux soumis aux juridictions pénales¹⁷:

- la Convention relative aux zones humides d'importance internationale signée à Ramsar (Iran) le 2 février 1971 (entrée en vigueur le 21 décembre 1975). Son objectif est de protéger les oiseaux d'eau par la protection de leur habitat en obligeant les parties contractantes à désigner les zones humides appropriées de leur territoire qui sont inscrites à la Liste des zones humides. Cette Convention énonce que les parties contractantes doivent favoriser la conservation des zones humides et des oiseaux d'eau en créant des réserves naturelles et qu'elles s'efforcent d'accroître la population des oiseaux d'eau ;

- la Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage signée à Bonn le 23 juin 1979 (entrée en vigueur le 1^{er} novembre 1983). Ratifiée par la France le 23 avril 1990, elle est entrée en vigueur en droit interne le 1^{er} juillet 1990. La Convention énonce de manière générale que les États Parties prennent les mesures appropriées et nécessaires pour conserver les espèces migratrices et leur habitat et prennent les mesures en vue d'éviter qu'une espèce migratrice ne devienne une espèce en danger ;

- la Convention de Rio sur la biodiversité biologique ouverte à la signature en juin 1992 lors du Sommet de la Terre¹⁸ (entrée en vigueur le 21 mars 1994) a pour objectif la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments, le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques. Elle énonce que les États ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction, ou sous leur contrôle, ne causent pas de dommage à l'environnement, qu'ils élaborent des stratégies, plans ou programmes nationaux tendant à assurer la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique. Les termes de la Convention ne sont pas contraignants pour les États. Par exemple, ses articles 7 à 11 indiquent que « *chaque partie contractante adopte, dans la mesure du possible et selon qu'il conviendra* » un certain nombre de mesures ;

- la Convention UNESCO pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel signée à Paris en 1972 énonce que chaque État partie reconnaît que l'obligation d'assurer l'identification, la protection, la mise en valeur, et la transmission aux générations futures du patrimoine culturel et naturel et situé sur son territoire, lui incombe en premier chef. De là, elle prévoit que les États Parties « s'efforceront dans la mesure du possible » à prendre certaines mesures.

¹⁸ Cette Convention s'appuie sur deux protocoles : le <u>Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage des avantages</u> du 29 octobre 2010 (entré en vigueur le 12 octobre 2014) et le <u>Protocole de Cartagena sur la biosécurité</u> adopté à Montréal le 29 janvier 2000 (entré en vigueur le 11 septembre 2003).



¹⁷ Une recherche sur le site Légifrance ne fait apparaître aucun arrêt des juridictions judiciaires qui se réfère aux conventions répertoriées

Dans le secteur des effluents industriels et des produits chimiques

La Convention de Rotterdam (1998) sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international a pour objectif d'encourager le partage des responsabilités et la coopération entre Parties dans le domaine du commerce international de certains produits chimiques dangereux. Il s'agit de protéger la santé des personnes et l'environnement en instituant un processus national de prise de décision applicable à leur importation et à leur exportation. La Convention repose sur la responsabilité des Parties exportatrices de veiller à ce que les exportations ne soient pas contraires aux décisions des Parties importatrices. Cependant, aucun régime de responsabilité et de sanctions n'est prévu pour la faire respecter. Par ailleurs, un des plus importants pays exportateur de substances chimiques, les États-Unis d'Amérique, n'est pas Partie à la Convention.

La Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (POP) signée le 22 mai 2001¹⁹ (entrée en vigueur le 17 mai 2004) a pour objectif de protéger la santé humaine et l'environnement des risques que présentent les POP en réduisant et en éliminant la production et l'utilisation de ceux-ci. Ils peuvent aussi entraîner des dommages à l'environnement arctique. L'article 3 prévoit que chaque Partie interdit et/ou prend les mesures juridiques et administratives qui s'imposent pour éliminer la production et l'utilisation de substances chimiques inscrites à l'Annexe A et l'article 6 impose aux Parties de prendre des mesures pour s'assurer que les substances chimiques inscrites dans les Annexes A et B soient importées ou exportées en vue d'une élimination écologiquement rationnelle. La sécurité chimique au plan international est un défi important auquel doit participer l'État français.

Dans le secteur de la pollution atmosphérique, de l'appauvrissement de la couche d'ozone et des changements climatiques

Le droit international s'est attaché à réduire la pollution atmosphérique transfrontière²⁰ qui est à la fois locale ou à longue distance, à protéger la couche d'ozone stratosphérique par la réduction de l'utilisation de substances détruisant la couche d'ozone ²¹ et par la prévention du changement climatique par une diminution des gaz à effet de serre²². Dans ce domaine, de manière générale, le droit international est rudimentaire en matière de responsabilité, dans la plupart des cas les accords internationaux donnent des solutions en matière de responsabilité civile. L'Accord de Paris sur le climat du 12 décembre 2015 (entré en vigueur le 4 novembre 2016) demande quant à lui aux États de parvenir à plafonner leurs émissions de GES « dans les meilleurs délais » sans précision sur les pourcentages de réduction. Le recours aux contributions déterminées au niveau national est la méthode privilégiée et aucune sanction n'est prévue en cas de non-respect.

Le secteur de la protection des eaux douces

L'eau étant une ressource indispensable à la vie et de plus consommée dans un contexte de changement climatique et d'accroissement des pollutions, la gestion de l'eau pose des questions importantes à plusieurs niveaux ; pour la protection de la qualité de l'eau, pour éviter la surexploitation et pour partager équitablement son accès et sa consommation. La Convention de New York sur le droit des utilisations des cours d'eau internationaux autres que la navigation du 21 mai 1997 (entrée en vigueur le 17 août 2014) consacre la règle interdisant de causer un dommage au territoire d'un autre d'État. Les sanctions pénales en matière de pollution de l'eau relèvent du droit interne dans ce

²² Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques de juin 1992, entrée en vigueur le 21 mars 1994.



 $^{^{19}}$ La <u>Convention de Stockholm</u> du 22 mai 2001 a été ratifiée par la France le 17 février 2004.

²⁰ Convention de Genève sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance du 13 novembre 1979, entrée en vigueur le 16 mars 1983.

²¹ Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone du 22 mars 1985, entrée en vigueur le 22 mars 1988.

domaine, le droit international considérant l'eau surtout comme une ressource naturelle qui relève de la souveraineté de l'État.

Conclusion

Depuis les années soixante et l'émergence d'une conscience écologique internationale, de nombreux accords internationaux sont venus encadrer et organiser la protection de différents domaines de l'environnement mais très peu dans une démarche contraignante ce qui pose, de manière générale, la question de l'effectivité du droit international de l'environnement. L'engagement des États pour l'application de plusieurs accords peut passer, selon les secteurs et les objectifs visés, par l'adoption de mesures pénales au niveau interne mais le contenu, souvent peu prescriptif des accords internationaux environnementaux, donne rarement une telle orientation.



DROITS FONDAMENTAUX ET DROIT PÉNAL DE L'ENVIRONNEMENT : L'APPORT DE LA JURISPRUDENCE DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Par

Séverine NADAUD

Maître de conférences HDR en droit public à l'Université de Limoges

Le Conseil de l'Europe, organisation régionale intergouvernementale créée en 1949 par le Traité de Londres pour garantir l'État de droit et le respect des droits de l'Homme sur le continent européen, s'est très tôt intéressé à la question de la protection de l'environnement par le droit pénal. Dans une résolution en date du 28 septembre 1977, son Comité des Ministres avait formulé aux États membres diverses recommandations et lancé des pistes de réflexion intéressantes et résolument modernes en ce domaine¹. Cela avait par la suite conduit les États à travailler sur ce sujet et à élaborer une Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal, finalement adoptée à Strasbourg le 4 novembre 1998. Ce traité se fixait pour but de renforcer la protection de l'environnement au niveau européen en décourageant, grâce au recours à la solution ultime du droit pénal, les comportements susceptibles de causer de graves dommages à l'environnement et d'harmoniser les législations nationales dans ce domaine. Il n'entrera malheureusement jamais en vigueur faute d'avoir recueilli le nombre de ratifications nécessaires². De façon assez paradoxale, c'est une toute autre convention du Conseil de l'Europe qui, bien que ne prévoyant aucune disposition environnementale, va permettre davantage d'avancées en matière de justice pénale environnementale.

Si la Convention européenne des droits de l'Homme, adoptée le 4 octobre 1950, ne contient en son sein ou dans ses protocoles additionnels aucune référence à la protection de l'environnement, c'est le recours à une interprétation évolutive et dynamique de certaines de ses dispositions textuelles qui va permettre à la Cour de Strasbourg de protéger les droits environnementaux de l'Homme et plus particulièrement de trancher certaines questions essentielles mettant en lien les droits fondamentaux des individus et le droit pénal de l'environnement. Si la jurisprudence environnementale de la Cour est particulièrement riche et fournie³, il n'y a que peu d'affaires s'inscrivant stricto sensu dans le champ de la protection de l'environnement par le droit pénal; cependant, leur apport est véritablement considérable pour les États membres tout à la fois soucieux d'assurer la protection environnementale la plus effective qu'il soit, que de s'assurer de la conventionnalité des mesures qu'ils pourraient être amenés à prendre pour parvenir à cet objectif.

Ainsi, sans prétendre à l'exhaustivité, l'étude de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg nous montre, d'une part, que le juge européen admet la légitimation de certaines atteintes à des droits fondamentaux garantis par la Convention pour réprimer les infractions les plus graves, faisant preuve ici d'une intransigeance environnementale particulièrement favorable aux États (I). À l'inverse, elle met en lumière, d'autre part, l'importance des aspects procéduraux en la matière, le juge européen

³ Cf. notre chronique commentant cette jurisprudence environnementale à la *Revue Juridique de l'Environnement (RJE)* depuis 2010, chronique tenue en collaboration avec le professeur J.-P. MARGUÉNAUD.



¹ Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, <u>Résolution (77) 28</u> du 28 septembre 1977, adoptée par le Comité des Ministres le 28 septembre 1977, lors de la 275^e réunion des Délégués des Ministres.

² La <u>Convention STE n° 172</u> sur la protection de l'environnement par le droit pénal du 4 novembre 1998 n'est jamais entrée en vigueur alors que trois ratifications auraient été suffisantes. Cela peut s'expliquer par le fait qu'au même moment, la Commission européenne s'était engagée en faveur de l'élaboration de la future <u>directive 2008/99/CE</u> du Parlement européen et du Conseil relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, qui sera adoptée le 19 novembre 2008.

n'hésitant pas à découvrir de façon purement prétorienne des obligations positives procédurales qu'il va imposer aux États, s'assurant ainsi d'une justice pénale environnementale plus effective (II).

I – La répression des atteintes environnementales les plus graves, objectif légitime à la restriction de certains droits fondamentaux

L'exercice de certains droits fondamentaux garantis par la Convention se heurte parfois à la nécessité de les limiter au nom de la défense de certains intérêts. Déjà dans son arrêt Hamer c. Belgique⁴, la Cour de Strasbourg avait affirmé que « l'environnement constitue une valeur dont la défense suscite dans l'opinion publique, et par conséquent auprès des pouvoirs publics, un intérêt constant et soutenu et que des impératifs économiques et même certains droits fondamentaux, comme le droit de propriété, ne devraient pas se voir accorder la primauté face à des considérations relatives à la protection de l'environnement, en particulier lorsque l'État a légiféré en la matière. Les pouvoirs publics assument alors une responsabilité qui devrait se concrétiser par leur intervention au moment opportun afin de ne pas priver de tout effet utile les dispositions protectrices de l'environnement qu'ils ont décidé de mettre en œuvre » (§ 79). En l'espèce, la maison de la requérante avait été érigée illégalement dans une zone forestière au sein de laquelle aucun permis ne pouvait être délivré. La protection de l'intérêt général exigeait donc que les autorités puissent prendre les mesures nécessaires pour faire cesser une situation délictuelle qui durait. Mme HAMER n'était donc pas fondée à se plaindre d'une violation de son droit au respect de ses biens (garanti par l'article 1er du protocole additionnel n° 1 à la Convention européenne des droits de l'Homme), ni d'une discrimination du fait des poursuites pénales prises à son encontre par les autorités qui n'auraient pas, selon les dires de la requérante, poursuivi les personnes se trouvant dans une situation infractionnelle comparable (absence de violation de l'article 6 § 1 de la Convention combiné à l'article 14 de la Convention)⁵.

De façon encore plus spectaculaire, dans un arrêt Mangouras c. Espagne rendu en Grande chambre sur renvoi, la Cour interprète la convention à la lumière de nouvelles réalités, à savoir la préoccupation croissante et légitime à l'égard des délits contre l'environnement, ainsi qu'une tendance à recourir au droit pénal comme moyen de mise en œuvre des obligations environnementales imposées par le droit européen et international⁶. Dans cette affaire, le requérant était le capitaine du navire « Prestige », qui, en novembre 2002, fut à l'origine d'une marée noire sans précédent dont les effets pour la faune et la flore marines perdurèrent pendant plusieurs mois sur les côtes espagnoles et se propagèrent jusqu'aux côtes françaises. Une instruction pénale fut ouverte et l'intéressé fut mis en détention, avec une caution fixée à 3 millions d'euros. Détenu pendant 83 jours jusqu'à ce que sa caution soit payée par les assureurs du propriétaire du navire, le requérant alléguait que le montant de sa caution avait été excessivement élevé et avait été fixé sans prendre en considération sa situation personnelle. Il se plaignait donc d'une violation de son droit à ne pas être détenu de façon arbitraire (article 5 § 3 de la convention) que la Cour de Strasbourg va refuser de constater en l'espèce. Elle souligne à cette occasion qu'« un niveau croissant de protection des droits de l'homme implique parallèlement une fermeté accrue envers les atteintes aux valeurs fondamentales des sociétés démocratiques » (§ 87) et que compte tenu du caractère exceptionnel de cette affaire et des dégâts environnementaux importants engendrés par cette pollution maritime, les autorités judiciaires pouvaient adapter le montant de la caution au niveau des responsabilités encourues, de telle sorte que les responsables n'aient pas intérêt à se dérober à la justice en abandonnant la caution (§ 88). Le juge européen a donc considéré qu'une caution fixée seulement en prenant en compte les ressources du requérant n'aurait

⁶ CEDH, GC, 28 sept. 2010, *Mangouras c. Espagne*, requête n° <u>12050/04</u>, spéc. §§ 86-87: *RJE* 2011/4, p. 558, comm. J.-P. MARGUÉNAUD.



⁴ CEDH, 27 nov. 2007, Hamer c. Belgique, requête n° 21861/03.

⁵ On peut noter également que la Cour relevait que la requérante n'était pas propriétaire des lieux au moment de la construction de la maison; que l'absence de réaction dont ont fait preuve les autorités pendant une longue période ne pouvait pas créer chez la requérante l'impression d'être à l'abri de poursuites, l'infraction relevée étant imprescriptible au regard du droit belge et le procureur pouvant à tout moment décider de faire appliquer la loi.

certainement pas suffi à assurer sa comparution à l'audience. Ainsi, par son intransigeance, la Cour accorde un brevet de conventionnalité aux mesures prises par les autorités espagnoles pour identifier les responsables de la marée noire, s'assurer de leur présence lors du procès pénal et pour les sanctionner le cas échéant.

Cette même intransigeance transparaît dans sa jurisprudence la plus récente relative à la répression des activités de pêche illégale en mer Noire et des sanctions pénales prises par les États en la matière. La Cour a eu en effet à connaître d'affaires importantes relatives à la question de la confiscation définitive du navire ou des matériels ayant servi à commettre l'infraction pénale. Dans une affaire Plechkov c. Roumanie⁷, elle devait examiner la conventionnalité de la condamnation et de la sanction pénales d'un commandant bulgare pour avoir illégalement pratiqué, dans la zone économique exclusive roumaine, la pêche illicite aux requins à l'aide de palangres. Il avait été condamné à une peine d'emprisonnement de 2 ans avec sursis et mise à l'épreuve de 4 ans, peine assortie de la confiscation du bateau dont il était le propriétaire. En l'espèce, la Cour de Strasbourg avait conclu à la violation du principe de légalité des délits et des peines tel que garanti par l'article 7 de la Convention, le requérant ayant été condamné sur la base d'une infraction pénale guère prévisible tant au regard du droit national qu'international. Par un effet domino, cela avait logiquement conduit les juges européens à reconnaître une violation du droit de propriété du requérant du fait de la confiscation et de la vente arbitraire de son bien8. Si le principe nullum crimen sine lege avait mis M. PLECHKOV à l'abri d'une privation de ses biens, une base légale prévisible ne pouvait donc à l'inverse que la légitimer. Un récent arrêt Yasar c. Roumanie illustre parfaitement ce point9. Dans cette affaire, le requérant s'était vu confisqué son navire utilisé par un tiers condamné pénalement pour s'être adonné à des activités de pêche illégale en eaux territoriales roumaines. Son bateau avait été revendu aux enchères et la somme récoltée avait été reversée au Trésor public. Si la Cour admet que cette mesure s'analyse en une privation de propriété au sens de l'article 1er du protocole 1, elle considère que celle-ci était pourtant légale et légitime. Pour les juges européens, les juridictions internes avaient soigneusement mis en balance en l'espèce les droits en cause et ont opportunément estimé que les exigences tirées de l'intérêt général de prévenir « des activités menaçant gravement les ressources biologiques » dans la région concernée devaient l'emporter sur le droit au respect des biens du requérant. Les États membres disposent donc d'un arsenal de sanctions pour réprimer la criminalité environnementale.

II – La procéduralisation des droits fondamentaux, technique amplificatrice des obligations positives pesant sur les États en matière de justice pénale environnementale

On aurait pu détailler à l'envi la jurisprudence de la Cour démontrant toute l'importance qu'elle accorde aux droits procéduraux et par conséquent à l'accès à la justice pénale environnementale. On peut illustrer ce point par une célèbre affaire relative à la crise des déchets en Italie portée par des riverains en colère devant la Cour de Strasbourg. Dans cet arrêt *Di Sarno c. Italie*¹⁰, les requérants alléguaient notamment que les autorités italiennes n'avaient pris aucune initiative visant à sauvegarder les droits des justiciables et reprochaient à la justice d'avoir considérablement tardé à poursuivre pénalement les responsables de la gestion calamiteuse des déchets. La Cour de Strasbourg va leur donner raison. Si comme le rappelle le juge européen dans cette affaire, « *ni les articles 6 et 13 ni aucune autre disposition de la Convention ne garantissent à un requérant le droit de faire poursuivre et condamner des tiers ou le droit à la vengeance privée* » (§ 115), elle estime toutefois qu'ils ne

¹⁰ CEDH, 10 janv. 2012, *Di Sarno c. Italie*, requête n° <u>30765/08</u>.



⁷ CEDH, 16 sept. 2014, *Plechkov c. Roumanie*, requête n° <u>1660/03</u>: *RJE* 2015/1, p. 90, com. S. NADAUD.

⁸ Cette solution a d'ailleurs été récemment confirmée pour des faits similaires par CEDH, 19 nov. 2020, *Pantalon c. Croatie*, requête n° 2953/14: la Cour conclut ici de nouveau à une violation de l'article 7 CEDH du fait du manque de prévisibilité de la base légale de l'infraction reprochée au requérant. En l'espèce, M. Pantalon avait été condamné à une amende pour avoir utilisé un fusil-harpon non déclaré en tant qu'arme alors que la loi était peu claire sur ce point.

⁹ CEDH, 26 nov. 2019, *Yasar c. Roumanie*, requête n° <u>64863/13</u>. Notre commentaire de cette affaire est à paraître au prochain numéro de la *RJE* (2021/1).

disposaient d'aucune voie de recours utile et effective au sens des articles 35 et 13 de la Convention, puisque bien que la « crise des déchets » ait perduré en Campanie depuis 1994, aucune décision judiciaire reconnaissant la responsabilité civile ou pénale des autorités publiques ou des entreprises adjudicataires du service n'avait été rendue. Si une procédure pénale avait bien été diligentée en 2003 par le parquet près le tribunal de Naples contre les responsables présumés, elle était toujours pendante au moment de l'examen de l'affaire devant la Cour européenne (§ 84). Les recours prévus par le droit italien n'avaient donc offert aux requérants une quelconque chance d'obtenir une décision judiciaire, ni de solliciter une solution à cette crise environnementale. La Cour de Strasbourg a donc conclu à la violation de leur droit à un recours effectif tel que garanti par l'article 13 de la Convention.

On préfèrera ici souligner davantage l'audace interprétative dont a su faire preuve la Cour pour, de façon purement prétorienne, faire découler de certains droits substantiels de nouvelles obligations positives dont celle centrale de se livrer à une enquête officielle, indépendante et impartiale répondant à certains critères d'effectivité. En procéduralisant l'article 2 de la Convention, la Cour va tout d'abord faire peser sur les États, dans le domaine des activités dangereuses susceptibles de causer des catastrophes technologiques, une obligation de réagir judiciairement en cas d'atteintes alléguées au droit à la vie. Dans une importante affaire Öneryildiz c. Turquie¹¹, plusieurs personnes étaient décédées après une explosion accidentelle survenue sur un site de stockage de déchets. Le requérant, riverain du site, avait perdu 9 membres de sa famille. Au titre de l'obligation faite aux États de sauvegarder la vie des personnes relevant de sa juridiction, la Cour va conclure ici à la violation de l'article 2 tant sous son volet matériel (absence de mesures positives prises par les autorités nationales pour empêcher la mort des proches du requérant) que sous son volet procédural (absence d'une enquête effective sur leur mort)12. Cette solution innovante a été utilement étendue dans une affaire Boudaïeva c. Russie13 à des cas d'atteintes réelles ou potentielles à la vie de personnes victimes de catastrophes environnementales d'origine naturelle, pour lesquels là encore, l'État se doit apporter une réponse judiciaire appropriée. La Cour a considéré que lorsque l'enquête officielle a entraîné l'ouverture de poursuites devant les juridictions nationales, c'est l'ensemble de la procédure, y compris la phase de jugement, qui doit satisfaire aux impératifs de l'obligation positive de protéger la vie par la loi. Il est toutefois important de bien préciser que la Cour se refuse d'aller jusqu'à considérer que l'article 2 implique le droit pour un requérant de faire poursuivre ou condamner au pénal des tiers ou une obligation de résultat supposant que toute poursuite doit se solder par une condamnation, voire par le prononcé d'une peine déterminée¹⁴.

En guise de conclusion, il est donc indéniable que ces quelques affaires portées devant la Cour de Strasbourg laissent entrevoir à l'avenir pour le droit pénal de l'environnement de belles potentialités!

¹⁴ CEDH, 28 févr. 2012, Kolyadenko et autres c. Russie, requête n° <u>17423/05</u>: RJE 2012/4, page 697 et s., obs. S. NADAUD.



¹¹ CEDH, GC, 30 nov. 2004, Öneryildiz c. Turquie, requête n° 48939/99.

¹² Il est à noter que dans cette affaire la Cour établit un lien entre la violation de l'article 2 et celle de l'article 13 : voir § 149. « (...) à défaut d'une telle enquête la personne concernée peut se trouver dans l'impossibilité d'exercer un recours qui s'offre à elle pour obtenir réparation (...). Eu égard à ce qui précède, il incombe en l'espèce à la Cour sur le terrain de l'article 13 de rechercher si le requérant s'est vu entraver dans l'exercice d'un recours effectif de par la façon dont les autorités se sont acquittées de l'obligation procédurale que l'article 2 fait peser sur elles ».

¹³ CEDH, 20 mars 2008, *Boudaïeva et autres c. Russie*, requête n° <u>15339/02</u>: *RJE* 2010/1, page 61 et s., obs. S. NADAUD.

DÉLINQUANCE ENVIRONNEMENTALE TRANSNATIONALE : QUELLES CONNEXIONS POUR LES PROCUREURS ?

Par

Jean-Philippe RIVAUD

Magistrat

Cofondateur et vice-président du Réseau des procureurs européens pour l'environnement - RPEE Membre de la commission juridique mondiale de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature - UICN

En 1986, les français, comme tous les citoyens du monde, découvraient l'horreur de la catastrophe Tchernobyl, provoquée par l'augmentation incontrôlée de la puissance de l'un des réacteurs de la centrale nucléaire ayant généré la fusion du cœur de celui-ci.

Les conséquences ont été terribles, même si selon les sources, l'estimation du nombre de morts et de blessés par irradiation est très différente, sans compter les effets sur les végétaux et une très forte mortalité des animaux (cf. rapports de l'Agence internationale de l'énergie atomique¹ et celui de Greenpeace²).

Pour autant, le message communément diffusé était qu'il n'y aurait pas de conséquences en France, ce qui revenait à dire que le nuage de Tchernobyl ne franchissait pas les frontières.

Nous savons aujourd'hui qu'il n'en a rien été, bien sûr, et que les dommages causés à l'environnement et à la santé publique ont de loin dépassé le périmètre de la centrale incriminée.

Si cet exemple emblématique est heureusement resté isolé, il n'en demeure pas moins que les atteintes à l'environnement présentent très fréquemment une dimension internationale.

Le très documenté rapport d'Interpol « Atlas mondial des flux illicites »³, selon lequel les trafics environnementaux financent environ 38 % des groupes armés (terrorisme, crime organisé, mouvements divers), constitue une démonstration éclatante de cette évolution qui compromet également la sécurité internationale.

L'eau, les oiseaux, les déchets ignorent donc les frontières.

Dans cet esprit, et alors que la protection de l'environnement ne suscitait qu'un intérêt limité dans l'univers de la justice, que ce soit en France ou à l'étranger, en 2004, à l'initiative de 4 présidents de hautes Cours de justice européennes, a été créé le Forum des juges européens pour l'environnement⁴.

Pour la France, c'est le Premier président Guy CANIVET qui a porté cette belle mais assez avant-gardiste initiative pour l'époque.

⁴ <u>Forum des juges pour l'environnement</u>. V. également, F. Nési, « Le Forum des juges de l'Union européenne pour l'environnement (EUFJE) : statut, missions et actions dans le domaine pénal », dans cette revue, p. 173.



¹ International atomic energy agency, <u>Chernobyl's Legacy: health, environmental and socio-economic impacts</u>, The Chernobyl Forum, 2003-2005, 57 pp.

² Greenpeace, <u>The Chernobyl catastrophe: consequences on Human health</u>, 2006, 184 pp.

³ Interpol, <u>Atlas mondial des flux illicites</u>, 2018, 151 pp.

Toutefois, en raison de conceptions très différentes des systèmes de justice, il n'était pas possible de réunir siège et parquet dans tous les pays d'Europe lesquels, en France, constituent un corps unique.

Le Forum n'avait donc vocation qu'à réunir les juges, excluant de fait le parquet.

Le ministère public ne pouvant toutefois pas rester de côté, 5 procureurs de 4 États membres de l'Union européenne⁵, qui avaient fait connaissance à l'occasion de séances de formation du Réseau européen de formation judiciaire et de colloques, convaincus qu'il fallait tisser des liens entre eux, se sont rassemblés à la fin des années 2000, de manière informelle dans un premier temps.

L'idée est alors née de donner corps à ces rapprochements, dont les bases ont été jetées à la cour d'appel d'Amiens en juin 2012⁶, pour donner naissance au Réseau des procureurs européens pour l'environnement, en anglais, *European Network of Prosecutors for the Environment*⁷.

Puis, pour gérer son développement, le réseau a pris la forme, en 2014, d'une association de droit belge, dont le siège social a été fixé à Bruxelles, siège de la Commission européenne, avec laquelle des liens fructueux ont été tissés.

Une difficulté, toujours liée aux concepts d'organisation judiciaire, a toutefois conduit à réfléchir sur la définition du « procureur », qui selon les États membres, peut être un magistrat ou un fonctionnaire.

L'association compte deux catégories de membres :

• Les adhérents à part entière qui peuvent être des organisations publiques, tels les ministères de la justice, ou selon la traduction, à vrai dire mal formulée, des statuts en français des « des agents publics, représentant les procureurs des crimes environnementaux dans un pays éligible, à condition qu'il n'y ait pas d'organisation dans le pays éligible concerné ».

C'est ici en réalité à la définition de procureur retenue par l'Association internationale des procureurs qu'il est fait référence, désignant un juriste qui est ou a été nommé par ou au nom de l'autorité de l'État ou d'autres autorités publiques pour poursuivre les infractions pénales, ou qui est ou a été élu à cet effet. Ce terme comprend aussi des juristes qui ont régulièrement été engagés par un procureur pour mener ou aider à la conduite des poursuites pénales.

 Les adhérents dit de « soutien », soit toute personne physique domiciliée dans un pays éligible représentant un corps « d'avocats » (comprendre juristes qualifiés impliqués pour la poursuite de délits environnementaux dans un pays éligible), toute organisation, qui serait éligible au statut de membre à part entière, toute personne physique ou morale qui suit l'activité de l'association et partage un intérêt commun avec l'association.

En dépit des statuts différents, le fait est que les membres de l'association parlent tous la même langue, du moins d'un point de vue technique.

L'autre obstacle aura consisté à définir la langue de travail de l'association.

C'est évidemment l'anglais qui a été retenu, et qui permet en effet des échanges concrets entre les collègues qu'ils soient britanniques, bulgares, italiens ou... français.

⁷ European network of prosecutors for the environment.



-

⁵ Belgique, France, Royaume-Uni, Suède.

⁶ <u>Réseau des procureurs européens pour l'environnement</u>.

Il ne faut cependant pas ignorer que cette règle de fonctionnement est un sérieux obstacle pour le ministère public français, la maitrise de la langue anglaise n'étant pas suffisamment répandue.

Le français a toutefois été admis comme seconde langue, permettant de retenir la traduction de la dénomination sociale du réseau et de ses statuts dans notre langue, ce qui ne constitue qu'une bien maigre victoire, hélas.

L'objet social de ce réseau, qui n'a rien de gouvernemental, est de contribuer à la diffusion du droit de l'environnement, non seulement répressif, mais aussi administratif ou civil, d'organiser des sessions de formation et de partager jurisprudence et bonnes pratiques.

Le réseau a aussi vocation à rapprocher les procureurs de l'Union européenne pour mieux s'approprier les outils du droit international (*nb.* le droit français de l'environnement trouve ses sources dans plus de 500 accords et conventions internationales), ou européen.

En effet, le droit européen s'est largement emparé des questions environnementales, au point de lui accorder une place aussi symbolique qu'importante dans ses textes fondateurs⁸.

Les nombreux règlements (Reach par exemple⁹) et autres directives¹⁰ et les applications concrètes que la justice peut en donner peuvent varier d'un État membre à un autre, imposant un travail de concertation et de partage entre praticiens.

Dans ce cadre, par exemple, le réseau européen co-anime chaque année, en lien avec le parquet national espagnol pour l'environnement et l'urbanisme¹¹, un atelier de formation sur les espèces migratrices et la convention dite CMS¹².

Une réunion avec le représentant français du réseau avec l'équipe de direction de l'ENM a eu lieu très récemment, permettant d'entrevoir une collaboration prochaine en termes de formation des magistrats français.

De même, à l'occasion de chaque assemblée générale annuelle un colloque est organisé.

Le premier en 2014, l'a été à La Haye, conjointement avec Eurojust.

Le réseau est également conduit à participer aux conférences des parties sur les changements climatiques (COP), comme celle qui a eu lieu à Madrid en 2019.

Force de proposition, l'association a également contribué aux travaux en cours de refonte de la directive du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal.

¹² Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage.



⁸ Cf. articles 11, 192 et 193 du <u>Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne</u>, dans sa dernière version issue du Traité de Lisbonne du 13 décembre 2007.

⁹ Règlement n° <u>1907/2006</u>, entré en vigueur en 2007 pour sécuriser la fabrication et l'utilisation des substances chimiques dans l'industrie européenne.

¹⁰ Les directives du Parlement européen et du Conseil :

^{- 1992/43,} du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages,

^{- 2000/60} du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau,

^{- 2004/35} du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux,

^{- 2008/98} du 19 novembre 2008 relative aux déchets,

^{- 2008/99} du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal,

^{- 79/409/}CEE du 2 avril 1979 relative à la conservation des oiseaux.

¹¹ https://www.fiscal.es/-/medio-ambiente.

Pour parvenir à ces objectifs, le réseau est financé par quelques trop rares États membres, dont le Royaume-Uni, mais aussi par le programme LIFE qui est un instrument financier de la Commission européenne de soutien aux projets dans les domaines de l'environnement et du climat doté d'un budget de 5,4 milliards pour la période 2021/2027.

Si la crise sanitaire a aussi généré une réduction notable des activités du réseau, les urgences écologiques et climatiques, alliées à une très forte demande d'expertise au niveau mondial, ne pourront que contribuer à une reprise active dans les mois à venir.

Et, en premier lieu, le Réseau des procureurs européens a souhaité soutenir la création, le 5 juin dernier, de l'Association française des magistrats pour le droit de l'environnement et le droit de la santé environnementale (AFME), laquelle réunit environ 100 juges et procureurs français¹³.

Nous espérons que les deux structures, de concert avec d'autres organisations tels le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) ou l'Association Internationale des Procureurs (AIP) pourront œuvrer en faveur de la protection de la biodiversité, de notre cadre de vie et de la sécurité environnementale.

La prochaine assemblée générale du réseau devrait avoir lieu à Paris en novembre 2021, ce qui sera, nous l'espérons vivement, l'occasion d'associer davantage de parquetiers français à ses activités.

¹³ L'association est adossée à un groupe de discussion « Justice Environnement France » qui compte 200 magistrats.



LE FORUM DES JUGES DE L'UNION EUROPÉENNE POUR L'ENVIRONNEMENT ∞ EUFJE ∞ STATUT, MISSIONS ET ACTIONS DANS LE DOMAINE PÉNAL

Par

Françoise NÉSI

Conseillère à la Cour de cassation (3^{ème} chambre civile) Professeur associé à l'Université de Paris (Paris Descartes) Membre du conseil d'administration du Forum des Juges de l'Union Européenne pour l'Environnement

En 2002 s'est tenu en Afrique du Sud, à Johannesbourg, sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies, le premier sommet mondial sur le développement durable aussi appelé « Sommet de la Terre ». Les premiers paragraphes de la Déclaration de Johannesbourg restent malheureusement, près de vingt ans plus tard, d'une redoutable actualité :

« Au début du présent sommet, les enfants du monde nous ont expliqué avec simplicité et clarté que l'avenir leur appartenait et nous ont tous mis au défi de leur léguer, grâce à notre action, un monde débarrassé des fléaux que sont la pauvreté, la dégradation environnementale et les modes de développement non viables.

Après avoir écouté ces enfants qui représentent notre avenir collectif, nous qui sommes venus des quatre coins de la planète, riches d'expériences diverses, nous nous sommes sentis unis et mus par le sentiment profond qu'il nous appartenait de leur redonner des raisons d'espérer.

À ce titre, nous assumons notre responsabilité collective, qui est de faire progresser aux niveaux local, national, régional et mondial, le développement économique, le développement social et la protection de l'environnement, piliers interdépendants et complémentaires du développement durable ».

Afin qu'il ne s'agisse pas de simples paroles, les signataires ont adopté des cibles et des calendriers précis, l'accent étant mis sur la nécessité de promouvoir la coopération à tous les échelons, à faire émerger des partenariats stables et à renforcer et améliorer la gouvernance à tous les niveaux.

Pour le volet « Justice », le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), créé en 1972, qui a pour mission de coordonner les actions environnementales de l'ONU, avait réuni l'ensemble des présidents des juridictions suprêmes et juges en chef du monde entier.

Afin de concrétiser les principes adoptés à l'issue de ce symposium, des colloques régionaux de juges ont été organisés et c'est ainsi que, réunis à Rome en mai 2003, les juges européens ont décidé de mettre en place une structure permanente pour les pays de l'Union européenne : le Forum des Juges de l'Union Européenne pour l'Environnement (EUFJE) créé à Paris le 28 février 2004, à l'initiative notamment de Guy CANIVET, premier président de la Cour de cassation, et de trois hauts magistrats d'Italie, de Belgique et du Royaume-Uni.

I - Le Forum, statuts et missions

Association internationale sans but lucratif de droit belge, le Forum est actuellement présidé par le Prof. Dr. Luc LAVRYSEN, Président de la Cour constitutionnelle de Belgique.

Les membres de l'association sont des juges des juridictions de l'ordre administratif ou judiciaire, criminel et civil, à tous les degrés, expérimentés ou intéressés dans les affaires environnementales, ou bien des cours de justice.



À noter que les juges ou cours de justice de pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne peuvent être admis comme observateurs, et des membres de pays tiers (Inde, Australie, Ukraine, Kazakhstan, Israël) comme membres associés.

Un représentant de la Commission européenne, du Conseil de l'Europe et du Programme des Nations Unies pour l'Environnement peut suivre les activités du Forum en tant qu'observateur. Actuellement, l'EUFJE compte des membres dans 40 pays différents¹.

Le Forum a pour but de contribuer à une meilleure mise en œuvre et à une meilleure application du droit de l'environnement national, européen et international par :

- l'amélioration des connaissances des juges en matière du droit de l'environnement,
- l'échange de données jurisprudentielles,
- le partage des expériences en matière de formation des magistrats en droit de l'environnement.

La Commission européenne, par sa direction générale de l'Environnement, soutient les activités et le secrétariat de l'EUFJE. Le Forum est régulièrement consulté lors de l'élaboration de propositions de législation européenne qui concernent directement les juges, telles que la proposition relative à l'accès à la justice (en référence à la Convention d'Aarhus) ou la révision du cadre communautaire sur les inspections environnementales. Il l'est également lorsqu'il s'agit d'évaluer la législation existante, telle que la directive sur la protection de l'environnement par le droit pénal, ou la directive sur la responsabilité environnementale.

Chaque année, une conférence se tient sur un thème d'actualité, souvent en lien avec la mise en œuvre ou la révision d'une directive communautaire, ce qui donne à la Commission européenne un retour sur les problématiques rencontrées par les juges dans leur application.

À cette fin, un questionnaire est établi et diffusé aux juges des différents États membres, la synthèse en est faite par le pays organisateur de la conférence, et les jurisprudences les plus topiques sont présentées par les juges concernés et discutées avec l'ensemble des participants.

Le champ d'intervention du Forum est extrêmement large et fonction de l'actualité environnementale. Il intervient également en tant qu'expert dans d'autres organisations internationales et coopère avec d'autres réseaux de praticiens en droit de l'environnement

Nous nous intéresserons plus particulièrement à son activité dans le domaine pénal.

II – Les actions du Forum dans le domaine pénal

A. Coopération

L'EUFJE coopère étroitement avec d'autres réseaux de praticiens dont le Réseau de l'Union européenne pour la Mise en œuvre et l'Application du droit de l'environnement (IMPEL², réseau des inspecteurs de l'environnement), le Réseau des Procureurs pour l'Environnement (ENPE³) et EnviCrimeNet⁴ (policiers spécialisés dans la lutte contre la criminalité environnementale) par le biais de projets communs et de conférences.

Là aussi, il s'agit de mettre en évidence les défis communs et les solutions pratiques à partir d'études de cas qui aident les praticiens les moins expérimentés à apprendre des plus expérimentés :

² https://www.impel.eu.

⁴ http://www.envicrimenet.eu/.



¹ https://www.eufje.org.

³ <u>https://www.environmentalprosecutors.eu</u>.

> Journée des quatre réseaux :

Les quatre réseaux ont ainsi organisé une journée commune le 21 mai 2021 intitulée « *Ensemble dans la lutte contre la criminalité environnementale* », en tant qu'évènement virtuel, pour rassembler des régulateurs, des inspecteurs, des policiers, des procureurs et juges, tous spécialistes impliqués dans la lutte contre la criminalité environnementale, et leur permettre d'unir leurs forces autour de deux thèmes clés : la révision de la directive 2008/99/CE sur la criminalité environnementale et le prochain cycle politique pluriannuel de l'Union européenne pour lutter contre la criminalité internationale organisée et grave (2022/2025).

Cinq ateliers parallèles se sont déroulés sur le projet Bioval (voir ci-dessous), sur le projet SWEAP⁵ (Shipment of waste enforcement actions) relatif au trafic de déchets, sur le trafic illégal de déchets plastiques, sur le trafic d'espèces, et sur la fraude aux gaz à effet de serre et au biodiesel.

Projet Life ENPE :

Le Forum est également intervenu dans la réalisation du projet LIFE-ENPE, financé par le programme Life de l'Union européenne, ayant pour objet de remédier à la mise en œuvre inégale et incomplète du droit de l'environnement dans les États membres en améliorant l'efficacité des procureurs et des juges dans la lutte contre la criminalité environnementale.

Le groupe de travail 4 sur les sanctions, les poursuites et les pratiques judiciaires, composé de juges et de procureurs et présidé par l'EUFJE en la personne du Dr Carole BILLIET, a établi, entre mars 2018 et juin 2020, trois rapports intermédiaires et un rapport final contenant des observations et des recommandations principales visant à renforcer les capacités d'action en ce domaine⁶.

BIOVAL:

Bioval est un projet conjoint de l'EUFJE, des réseaux IMPEL et ENPE et de l'université de Leuven en Belgique. L'idée est de créer un instrument pratique non contraignant pour évaluer les dommages écologiques devant les tribunaux. Utilisable à la fois dans les procédures administratives, civiles ou pénales, il procurerait une plus grande sécurité juridique et pourrait permettre de réduire la durée des affaires. Il est également sous-tendu par l'idée d'une plus grande égalité de traitement pour des affaires similaires mais prenant place dans des contextes différents (différentes régions, différentes juridictions, différentes procédures...).

Dans un premier temps, Bioval est limité à l'évaluation de la faune sauvage et des vertébrés.

La première étape consiste à rechercher et examiner les évaluations (prix) existantes dans les différents États membres de l'Union, au moyen notamment d'une enquête en ligne lancée au printemps 2020. Pour collecter autant d'informations que possible et ouvrir des discussions, trois cas ont été soumis aux juges, procureurs, inspecteurs, universitaires et ONG concernant le loup, l'étourneau et le milan royal.

En août et septembre 2020, les premières informations obtenues ont été analysées, en se concentrant sur le milan royal (*milvus milvus*) souvent victime d'empoisonnement et de destruction de son habitat. Cet exercice devait permettre de se faire une idée des valeurs : comment sont-elles fixées et quels sont les problèmes rencontrés ?

Une législation et des valeurs ont été trouvées pour cet oiseau dans 10 pays d'Europe (principalement de l'Est) qui ont des listes de prix ou des instruments d'évaluation similaires : les valeurs varient de 150 euros en Bulgarie à 17 200 euros en Lettonie.

EUFJE et IMPEL recherchent actuellement un consultant (un institut scientifique) pour développer une première proposition de méthode ou des critères de calcul des dommages aux espèces protégées à utiliser lors des poursuites et des procédures judiciaires.

⁶ https://www.eufje.org/images/DocDivers/WG4_Y4_Final_Report_Def.pdf.



⁵ https://www.sweap.eu.

Ce rapport d'étude servira de point de départ à une série d'ateliers ou de webinaires dont l'organisation est prévue à l'automne 2021 et qui devront permettre des discussions approfondies entre biologistes, écologistes, économistes et juristes (juges et avocats). Il s'agit de recueillir les points de vue et les expériences d'un maximum de praticiens.

ECA (Environmental Compliance Assurance) Forum⁷:

Le 19 janvier 2018, la Commission européenne a adopté des mesures concrètes pour aider les autorités des États membres à promouvoir, surveiller et faire respecter les règles environnementales de l'Union européenne sur les activités pouvant causer de la pollution ou des dommages environnementaux. Pour aider à améliorer la conformité et la gouvernance environnementales, elle a mis en place l'ECA Forum. Il s'agit d'un groupe d'experts composé de représentants des États membres et de représentants des réseaux européens IMPEL, EnviCrimNet, ENPE, EUFJE et Eurosai⁸ (contrôleurs environnementaux).

À ce titre, un volet concerne l'intensification de la lutte contre la criminalité environnementale. Le nouveau programme de travail pour 2020-2022 prévoit de renforcer les interactions entre les différents réseaux de conformité, de créer et promouvoir des outils pour sanctionner les infractions environnementales et également de développer la formation, la coopération inter-réseaux et l'expertise environnementale.

B. Conférences annuelles

La conférence annuelle qui s'est tenue à Bolzano en 2015 a porté sur le thème de la protection de l'environnement par le droit pénal.

Il est possible d'accéder à certaines présentations, aux réponses des pays membres au questionnaire, ainsi qu'au rapport de synthèse sur le site du Forum rubrique « <u>Conférences</u> ».

Ce thème avait été traité antérieurement lors de la conférence qui s'était déroulée à Luxembourg en 2004, alors que l'actuelle directive 2008/99/CE du Parlement et du Conseil du 19 novembre 2008 était en cours d'élaboration.

L'évaluation de ce texte réalisée par la Commission européenne ayant démontré que celle-ci n'avait pas atteint ses objectifs, un projet de révision fait actuellement l'objet d'une consultation publique depuis le 8 février 2021.

III - Bref aperçu sur les autres actions du Forum

A. Les actions de formation

C'est une mission à laquelle le Forum est particulièrement attaché. Les formations s'adressent aux magistrats, policiers ou autres acteurs de l'environnement, comme les douaniers pour ce qui est du trafic des espèces. Une formation a été dispensée auprès des juges en Géorgie en février 2021 ; une autre sur la criminalité en matière de déchets et d'infractions à la convention CITES aura lieu pour les magistrats belges cet automne.

Le Dr Carole BILLIET, au nom du Forum, participe au comité scientifique du projet européen EFE (Evidence For Environment), financé par la Direction générale de la justice et des consommateurs de la Commission européenne et porté par l'École nationale de la magistrature. Il s'agira d'aborder l'utilisation de la décision d'enquête européenne en matière de pollutions, de trafic d'espèces protégées et de trafic de déchets, à l'occasion de trois séminaires de formation ouverts à un public de magistrats et assistants spécialisés français et européens⁹.

⁹ <u>formation.enm.justice.fr</u>.



⁷ Ec.europa.eu/environment/legal/pdf/env-17-017-env-complianceassurance-factsheet fr.pdf.

⁸ https://www.eurosai.org.

B. La convention Aarhus (convention de la CEE-ONU sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement)10

Le Forum participe en particulier aux activités du groupe de travail sur le volet accès à la Justice, qui comprennent la réalisation d'études analytiques sur différents aspects de la mise en œuvre de cette convention, l'élaboration de bonnes pratiques, la poursuite du développement de la base de données de jurisprudence et le renforcement des capacités des juges. Fruzsina BÖGÖS, secrétaire générale du Forum, est membre du comité de conformité de la Convention d'Aarhus.

C. La participation aux organismes internationaux

L'EUFJE est représenté au conseil d'administration de l'Institut judiciaire mondial sur l'environnement (GJIE)¹¹. Cet organisme vise à développer et à renforcer la capacité des juges, cours et tribunaux du monde entier à exercer leur rôle en matière d'environnement par la mise en œuvre, le respect et l'application efficace des lois. Composé de juges actifs du monde entier et dirigé par un conseil de juges élus, il offre la possibilité d'échanger des informations, de créer des partenariats de collaboration, de renforcer les capacités et de fournir des recherches et des analyses sur des sujets importants pour les décisions en matière d'environnement, les pratiques des tribunaux et l'état du droit en matière d'environnement. Il œuvre notamment pour le lancement d'un portail de ressources à destination des acteurs judiciaires.

EN CONCLUSION:

La multiplicité des activités du Forum s'explique par l'aspect tentaculaire, quant aux éléments et aux territoires concernés, des problématiques environnementales et la forte motivation de ses membres, tous bénévoles, face notamment à la complexité, et parfois l'insuffisance d'efficacité, auxquelles ils ont pu se heurter dans leur pratique professionnelle.

La nécessité d'échanger entre juges d'un même État, mais aussi au-delà des frontières, d'apprendre du savoir et des pratiques de tous les acteurs intervenant dans la protection et l'amélioration de notre environnement, juristes ou non, ne peut que conduire au regroupement au sein de réseaux dédiés, susceptibles de s'associer sur des projets portés à un niveau communautaire ou international.

Le Forum veille à conserver un dialogue direct et souple entre ses membres, qui repose majoritairement sur des cas pratiques discutés en commun.

Dans cette matière en évolution permanente, la prise de conscience du caractère mondial et de l'urgence des problématiques environnementales soulève, au plus haut niveau, la question d'un outil juridique international contraignant pour les États et utilisable par la société civile. L'EUFJE, par le biais du GJIE, participe aux négociations qui se déroulent depuis 2018 au sein de l'ONU pour l'élaboration d'un Pacte mondial pour l'environnement.

¹¹ <u>lucn.org Home>World Commission on Environnemental Law>Our Work rubrique Global Judicial Institute on the</u> Environment.



¹⁰ unece.org.

EUROJUST

~

ORGANISATION ET OUTILS AU SOUTIEN DU TRAITEMENT DE LA CRIMINALITÉ ENVIRONNEMENTALE

Par

Baudouin THOUVENOT

Membre National pour la France

La criminalité au détriment de l'environnement, y compris la pollution causée par les navires, figure dans la liste des formes graves de criminalité relevant de la compétence d'Eurojust (annexe 1 de l'article 3 du règlement Eurojust).

Devenue l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale suite à l'entrée en vigueur le 12 décembre 2019 du règlement européen du 14 novembre 2018¹, Eurojust a été instituée par une décision du Conseil du 28 février 2002² dont certaines dispositions ont été intégrées dans le code de procédure pénale aux articles 695-4 à 695-9 par la loi n° 2013-711 du 5 août 2013³. Elle a pour but de renforcer la lutte contre les formes les plus graves de la criminalité et d'améliorer la coopération judiciaire pénale en facilitant l'exécution des demandes d'entraide émises au travers d'instruments de coopération fondée sur le principe de reconnaissance mutuelle et la coordination des enquêtes.

Si l'activité d'Eurojust concernait initialement la coopération pénale au cours de l'enquête et de l'instruction, la multiplication des instruments de reconnaissance mutuelle l'amène à intervenir tout au long de la chaîne pénale, de l'ouverture de l'enquête à l'exécution des peines, avec néanmoins une activité très majoritairement au cours de la phase pré-sentencielle.

Eurojust est une agence intergouvernementale basée à La Haye (Pays-Bas) regroupant les 27 États membres de l'Union européenne qui disposent en son sein d'un bureau comprenant un nombre variable de magistrats nationaux. Dans le cadre d'accords de coopération conclus par l'agence sont également présents dans nos locaux des procureurs de liaison représentant le Royaume-Uni, les États-Unis, la Suisse, la Norvège, l'Ukraine, le Monténégro, la Serbie, la Géorgie, l'Albanie et la Macédoine du Nord.

Au-delà, Eurojust dispose de points de contact dans plus de 50 États à travers le monde, ce qui lui permet d'intervenir pour faciliter la coopération avec ceux-ci.

Après bientôt 20 ans d'activité en progression constante voire exponentielle, Eurojust est devenue un acteur essentiel de la coopération pénale européenne et est reconnue comme tel par les instances de l'Union et les autorités nationales.

³ Art. 695-4 à 695-9 du code de procédure pénale issus de la loi n° 2013-711 du 5 août 2013 portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France.



¹ Règlement (UE) <u>2018/1727</u> du Parlement européen et du Conseil du 1^{er} novembre 2018 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) et remplaçant et abrogeant la décision 2002/187/JAI du Conseil.

² Décision <u>2002/187/JAI</u> du Conseil du 28 février 2002 instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité.

Offrant des outils particulièrement efficaces et adaptés à la criminalité environnementale pour les collègues de juridiction (II), le recours à Eurojust pour le contentieux environnemental peut largement être développé au regard notamment de l'organisation interne de l'agence et plus spécifiquement du bureau français (I).

I – Développer le recours à EUROJUST

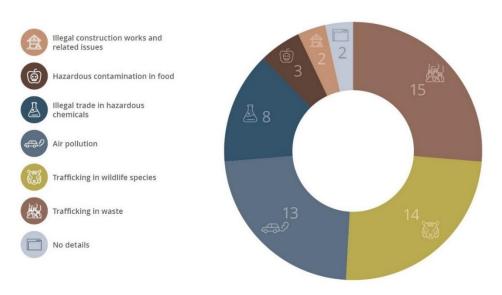
L'examen des statistiques générales d'Eurojust permet de constater que ce type de dossiers ne constitue qu'une faible partie de l'activité de l'agence (A), alors pourtant que son organisation en bureaux nationaux et l'absence de formalisme pour les saisir sont des éléments clefs de son effectivité et du support qu'elle peut fournir à nos collègues des juridictions (B).

A. Le constat d'un sous-emploi en matière environnementale

Actuellement, le nombre des dossiers ouverts à Eurojust pour des délits environnementaux est proportionnellement peu important puisqu'environ 60 sont répertoriés comme tels entre 2014 et 2018, alors même que ces infractions constituent la quatrième activité criminelle dans le monde et augmentent annuellement de 5 à 7 % selon les estimations faites par Interpol et l'Organisation des Nations unies. Cette progression, combinée avec leur caractère transnational et organisé, appelle une approche coordonnée aux niveaux national et international dans laquelle Eurojust peut jouer un rôle essentiel. La loi du 24 décembre 2020 tire les conséquences nationales de ce constat. Gageons qu'à l'instar de ce qui s'est passé lors de la création des juridictions inter-régionales spécialisées et des parquets nationaux, la création de juridictions spécialisées dans les affaires pénales environnementales, souvent à dimension internationale, multipliera les ouvertures de dossiers pour ce type de criminalité auprès du bureau français.

Au sein du groupe de travail consacré à la délinquance économique, un sous-groupe, désormais présidé par l'adjoint au membre national pour la France, a pour objet les délits environnementaux. Cette structure a récemment établi un rapport d'analyse des dossiers de délinquance environnementale qui met en lumière les défis tant légaux qu'opérationnels que peut poser le traitement de ces enquêtes et propose des pistes de réflexion pour les surmonter⁴.

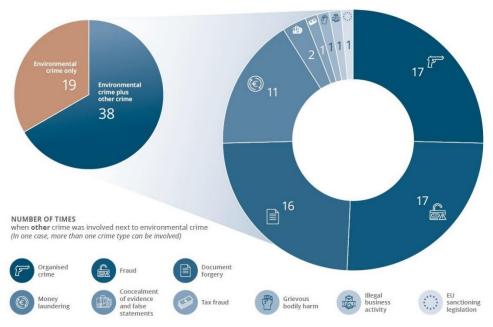
Le diagramme suivant extrait du rapport susvisé permet de comprendre la répartition des différents types de délits environnementaux dont Eurojust est saisie.



⁴ Rapport sur le traitement par Eurojust des dossiers sur la criminalité environnementale, 29 janv. 2021.



Alors que celui-ci-après fait état des liens existant dans les mêmes dossiers avec d'autres types de criminalité.



Le rapport annuel d'activité d'Eurojust pour 2020 permet quant à lui de constater une évolution positive puisque le nombre total de dossiers en lien avec des infractions environnementales était de 51 à la fin de l'année 2020 alors qu'il ne s'élevait qu'à 39 l'année précédente.

La France, pour sa part, figure dans le trio de tête, avec les Pays-Bas et l'Allemagne, des pays membres de l'Union européenne ouvrant ce type de dossiers à Eurojust.

B. La saisine d'EUROJUST

Le bureau français est actuellement composé de 4 magistrats mis à disposition de l'agence (un membre national, un adjoint et deux assistantes) et de deux assistants administratifs. Il intervient en matière de coopération dans les dossiers ouverts par les autorités judiciaires françaises (France requérante) mais également dans ceux ouverts à l'égard de la France par les autres bureaux nationaux (France requise).

Les dossiers « France requérante » sont répartis selon des critères géographiques (compétence territoriale des différentes JIRS) et institutionnels (PNAT, PNF et JUNALCO) de la manière suivante :

Baudoin THOUVENOT (membre national): PNAT, PNF, JUNALCO et ressort de la JIRS de Marseille.

Éric FIGLIOLIA (adjoint du membre national) : ressorts des JIRS de Paris, Rennes et Fort de France.

Julie ANDRÉ (assistante du membre national) : ressorts des JIRS de Bordeaux et de Lille.

Raphaële BAIL (assistante du membre national) : ressorts des JIRS de Nancy et de Lyon.

Chaque pôle régional spécialisé en matière d'atteintes à l'environnement créé dans le ressort des cours d'appel disposera donc d'un interlocuteur privilégié au sein du bureau français d'Eurojust.

Les dossiers « France requise » quant à eux sont attribués à tour de rôle par le secrétariat, sauf pour les dossiers directement liés aux compétences nationales du PNAT, du PNF ou de la JUNALCO.



Un magistrat du bureau français d'Eurojust est joignable 24h/24 et tous les jours de la semaine soit sur le téléphone de permanence soit à l'adresse structurelle du bureau accessibles via le <u>site intranet du</u> BEPI.

Avant même l'ouverture d'un dossier à Eurojust, tous les membres du bureau français sont disponibles pour échanger sur la nécessité d'utiliser notre canal au regard des besoins de coopération exprimés et sur le contenu de notre intervention. Cette première prise de contact apparaît importante pour les collègues n'ayant jamais eu recours à Eurojust et permet de les orienter vers le bon facilitateur de l'entraide, Eurojust, magistrat de liaison ou Bureau de l'entraide pénale internationale.

La saisine d'Eurojust ne répond à aucun formalisme et peut s'effectuer par l'envoi d'un courriel à l'adresse structurelle susmentionnée manifestant clairement la volonté d'ouvrir un dossier, les infractions objet de l'enquête et les pays à l'égard desquels la coopération pénale est envisagée. Ce message initial sera accompagné d'un résumé des faits, idéalement un procès-verbal de synthèse, qui permettra d'enregistrer les données à caractère personnel ou non dans notre système de gestion des dossiers. La qualité et la pertinence des données transmises sont importantes puisqu'elles seront la base des recoupements d'informations et liens que notre système de traitement des données fera apparaître. Le cadre initial de l'ouverture, notamment quant aux pays concernés, peut évoluer à la demande du magistrat qui nous saisit et être ainsi étendu à d'autres pays dont la coopération apparaître ultérieurement nécessaire.

L'ouverture d'un dossier au bureau français d'Eurojust ne dépossède absolument pas nos collègues nationaux que nous assistons et soutenons dans leurs démarches de coopération au travers des conseils et du support opérationnel et juridique que nous leur apportons. Pour employer une comparaison civiliste, ils restent les maîtres de l'ouvrage et, sous leur contrôle, nous sommes les maîtres d'œuvre de la partie coopération de leur dossier. L'ouverture d'un dossier à Eurojust leur permet ainsi « d'externaliser » la transmission, le suivi et le règlement des difficultés d'exécution des demandes d'entraide qu'ils émettent au travers des autres bureaux ou procureurs de liaison concernés.

II - Les outils d'EUROJUST

A. Les réunions de coordination

Les réunions de coordination ont été, dès la création de l'agence, au cœur de son activité opérationnelle et en sont toujours l'outil le plus connu. Elles ont pour but d'échanger en toute confidentialité des éléments d'information sur les enquêtes suivies dans chacun des pays y participant, d'établir des stratégies communes, de coordonner les investigations en cours, d'exprimer les besoins futurs de coopération et d'anticiper les difficultés juridiques existantes ou susceptibles de naître en raison de l'interdépendance des enquêtes pénales ouvertes dans plusieurs États.

Elles apparaissent dans la plupart des dossiers comme la première étape d'une démarche de coopération renforcée qui s'inscrit dans le moyen ou long terme et sont parfois multiples dans les dossiers sensibles.

La réunion de coordination proprement dite se déroule en présence des magistrats et enquêteurs en charge des dossiers, et, de plus en plus fréquemment, de représentants d'Europol (bureau de liaison français et structures spécialisées), et bénéficie d'un interprétariat multilingue simultané.

L'intérêt est de réunir autour d'une table, sans difficulté de langue, l'ensemble des acteurs concernés par le dossier. En matière d'environnement, nous ne pouvons que conseiller aux collègues de venir accompagnés à la fois de leur directeur d'enquête mai aussi de l'Office central de lutte contre les



atteintes à l'environnement et à la santé publique (OCLAESP). Si Eurojust prend en charge financièrement le déplacement de deux participants, il n'y a pas de limitation du nombre de personnes qui peuvent assister à la réunion.

Dans les dossiers les plus compliqués, le service d'analyse d'Eurojust peut également être présent et établir un compte rendu de la réunion.

La réunion de coordination est toujours organisée et présidée par l'un des membres du bureau qui a ouvert en premier le dossier à Eurojust, d'où l'intérêt déjà évoqué plus avant de saisir dès que possible le bureau français afin de garder la maîtrise et le rythme de la coordination des enquêtes.

Les conclusions établies par le représentant du bureau français à l'issue de la réunion constituent un document de travail qui n'a pas vocation à devenir une pièce du dossier judiciaire.

La pandémie et les restrictions de déplacement qui en ont découlé ont rendu impossible l'organisation de réunion « en présentiel » ; néanmoins, et dans l'intérêt de l'avancement des enquêtes en cours et sous réserve des difficultés techniques auxquelles nous sommes parfois confrontés, l'agence a pu organiser des réunions en visio-conférence avec toute la confidentialité requise et un interprétariat de grande qualité.

Pour mémoire, le bureau français a organisé 47 réunions de coordination au cours de l'année 2020 et participé à 40 organisées par d'autres bureaux.

B. Les équipes communes d'enquête

Prévues par différentes conventions internationales et notamment par la convention européenne du 29 mai 2000 (article 13)⁵, la décision-cadre du conseil du 13 juin 2002⁶ et le deuxième protocole additionnel à la convention européenne du 20 avril 1959 (article 20)⁷, les équipes communes d'enquête sont régies par les articles 695-2 et 695-3 code de procédure pénale⁸. Elles constituent des accords de coopération conclus, après accord du Bureau de l'entraide pénale internationale, entre au moins deux pays par les autorités judiciaires dans le cadre de dossiers interdépendants.

La création d'une équipe commune d'enquête apporte une réelle plus-value dans les dossiers complexes puisqu'elle permet, sans délivrance de décisions d'enquête européennes (DEE), une coordination effective des enquêtes, un partage direct d'informations et de moyens de preuve entre les parties, une adaptation des mesures d'enquête, l'assistance et la participation de ses membres aux opérations intervenant dans les pays membres. La nécessité et la volonté de créer une équipe commune d'enquête doivent être abordées rapidement et idéalement lors de la première réunion de coordination afin de négocier le plus rapidement possible le contenu de l'accord. La participation d'Eurojust à un accord créant une équipe commune d'enquête permet d'obtenir des financements européens couvrant certains frais de fonctionnement de celle-ci, à hauteur de 50 000 € tous les 3 mois (voyages et hébergement des magistrats et des enquêteurs, traduction et interprétariat ainsi que transport des objets saisis).

⁸ Art. 695-2 et 695-3 code de procédure pénale.



_

⁵ Convention du 29 mai 2000 établie par le Conseil conformément à l'article 34 du Traité de l'Union européenne, relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne.

⁶ <u>Décision-cadre</u> du Conseil du 13 juin 2002 relative aux équipes communes d'enquête.

⁷ <u>Deuxième protocole additionnel</u> à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959.

Au cours de l'année 2020, 9 accords créant une équipe commune d'enquête impliquant Eurojust ont été signés par la France, auxquels ils convient d'ajouter les 46 toujours en cours concernant des équipes auxquelles la France participait déjà.

C. Les centres opérationnels de coordination

Création du bureau français en 2011, ce dispositif a ensuite été adopté par tous les bureaux et une salle spécifiquement équipée lui a été consacrée dans les nouveaux bâtiments que nous occupons depuis 2017; constitué comme une cellule de coordination lors des opérations de police judiciaire simultanées dans plusieurs pays, il permet de centraliser toutes les informations liées à l'enquête (interpellations, gardes à vue, perquisitions, saisies, auditions des témoins...), puis de les échanger tout au long des opérations avec tous les intervenants nationaux au travers de documents d'analyse et de synthèse établis préalablement et mis à jour en temps réel par le service opérationnel d'Eurojust.

Ce dispositif permet une adaptation rapide aux nouveaux besoins d'entraide et la résolution des difficultés d'exécution rencontrées par les différents acteurs nationaux en facilitant leurs échanges.

La mise en place d'un centre de coordination est habituellement envisagée lors de la dernière réunion de coordination qui précède la journée d'action. À ce jour, ce sont plus de 100 centre opérationnels de coordination qui ont été mis en place par Eurojust.

D. Les analyses de l'agence

Eurojust dispose en son sein d'un département opérationnel qui peut être associé au suivi d'un dossier dès l'ouverture de celui-ci et participer à toutes les étapes du suivi de la coopération.

Cette unité fournit aux bureaux nationaux des analyses des dossiers, des avis juridiques et plus généralement une assistance opérationnelle lors des réunions et des centres de coordination.

L'agence a enfin institué des groupes de travail thématiques dédiés aux grandes catégories d'infractions rentrant dans son champ de compétence (terrorisme, trafics, délits économiques...), mais également aux problématiques juridiques et opérationnelles de la coopération pénale ainsi qu'aux relations avec les États tiers et les autres agences européennes.

Pour conclure, j'espère que cette présentation à visée pratique d'Eurojust aura convaincu nos collègues magistrats de l'intérêt d'ouvrir des dossiers auprès du bureau français. Ses membres restent à leur disposition pour leurs demandes d'entraide et de coopération pénales via l'<u>adresse structurelle</u> du bureau.



LA JUSTICE PÉNALE ENVIRONNEMENTALE DANS LES FORMATIONS, ACTIONS ET PROJETS DE L'ÉCOLE NATIONALE DE LA MAGISTRATURE

LA FORMATION INITIALE

Par Martin VIVER-DARVIOT

Magistrat - Coordonnateur de formation Animateur du pôle économique, social et environnemental (FI)

La formation initiale des auditeurs de justice, et autres élèves formés par l'ENM, est essentiellement tournée vers la maîtrise des contentieux généraux. Cependant, consciente des enjeux attachés à la protection de l'environnement et de l'importance de leur prise en compte par les futurs magistrats, l'ENM sensibilise 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 bénéficier de sessions supplémentaires, après le choix de leur premier poste lors de la période de préparation aux premières fonctions.

En période d'étude initiale à Bordeaux, le pôle de formation « Processus de décision et de formalisation de la justice pénale » propose différentes **séquences pédagogiques** permettant d'appréhender la méthodologie de la décision du fait générateur à l'exécution de la décision pénale. L'étude des principaux aspects du processus décisionnel du magistrat du ministère public prend ainsi toute son ampleur par l'étude d'exemples issus des questions environnementales. Sont notamment abordées la place particulière des alternatives aux poursuites en la matière ainsi que la question des politiques pénales et partenariales spécifiques.

Par ailleurs, le pôle économique, social et environnemental propose, depuis plusieurs années, des conférences consacrées aux questions environnementales. Ainsi, les auditeurs de la promotion 2020 ont bénéficié, d'une part, d'une conférence animée par Aurélien HAMELLE, directeur juridique du groupe Total, et Xavier HUBERT, directeur Éthique, Compliance et Privacy du groupe Engie, qui ont évoqué le droit de l'environnement (y compris le risque pénal) dans sa mise en application dans les entreprises. Une autre conférence spécifique au droit pénal de l'environnement a été également animée par Franck LAGIER, alors vice-procureur près le tribunal judicaire de Marseille, et Thierry FOSSIER, conseiller à la Cour de cassation.

L'ENM offre, chaque année, la possibilité à des auditeurs de justice de s'emparer des thématiques en lien avec l'environnement dans le cadre d'activités collectives. Quatre auditeurs de la promotion 2020 ont réalisé un E-Learning comprenant une dizaine d'interviews intitulé « Le ministère public et le droit de l'environnement ». Un autre groupe d'auditeurs de la même promotion a travaillé sur la question de l'animal et le droit. La restitution de leurs réflexions, sous la forme d'un magazine, aborde notamment les spécificités procédurales de la lutte contre la maltraitance animale.

Les auditeurs les plus intéressés peuvent également 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** proposés par le pôle économique, social et environnemental ou la sous-direction des stages.



Enfin, la journée d'introduction des enseignements du pôle économique social et environnemental pour la promotion 2021 des auditeurs de justice a pour thématique la vigne et abordera l'encadrement de l'utilisation des pesticides.

LA FORMATION CONTINUE

Par Mathieu SAUNIER-DUFOUR

Magistrat - Coordonnateur de formation Animateur du pôle économique, social et environnemental (FC)

Soucieuse d'accompagner l'émergence des problématiques environnementales dans le contentieux judiciaire, la formation continue nationale de l'ENM propose depuis 2018 à son catalogue deux sessions dédiées à savoir :

- « Les droits de l'environnement » : d'une durée de 5 jours, cette formation 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.
- **« L'animal et le droit »**: cette session de 3 jours propose 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.

L'ENM s'est par ailleurs associée avec l'Université Paris 1 pour ouvrir 10 places aux magistrats dans le cadre du **Diplôme universitaire de « Droit répressif de l'environnement »** qui a vu le jour en décembre 2020 et s'achèvera en juin 2021. De niveau Master 2, ce DU réunit des étudiants, avocats, magistrats et enquêteurs et comporte 22 séquences d'une journée permettant d'aborder de façon approfondie les contentieux pénaux de l'environnement dans leurs aspects juridiques, scientifiques et pratiques. Ce partenariat a vocation à se poursuivre pour l'année universitaire en 2021-2022.

Des **stages** sont également proposés aux magistrats, au sein de l'Office français de la biodiversité (stage collectif) et des conservatoires du littoral de Corse, PACA et Bretagne (stage individuel).

Afin de renforcer l'offre de formation en la matière et accompagner l'émergence des pôles régionaux environnementaux créés par la loi du 24 décembre 2020, plusieurs projets sont par ailleurs en cours :

- un partenariat avec l'OCLAESP destiné à ouvrir aux magistrats un parcours d'enseignement à
 distance initialement réservé aux enquêteurs spécialisés, et abordant des thématiques liées
 aux atteintes à l'environnement et à la santé publique, parmi lesquelles le trafic de déchets,
 les produits phytopharmaceutiques, les pollutions, le trafic d'espèces protégées, le trafic de
 médicaments ou de produits de santé.
- un cycle approfondi sur la justice environnementale, qui pourrait voir le jour en 2022, sous forme de plusieurs modules permettant d'approfondir les thématiques esquissées dans le cadre de la session « les droits de l'environnement ». Ce cycle sera destiné aux magistrats souhaitant se spécialiser dans ces contentieux, et comprendra notamment un focus sur les techniques d'enquête, la réponse pénale et les spécificités du procès environnemental.

Une réflexion est également engagée pour insérer des séquences environnementales au sein des formations du pôle pénal, notamment celles relatives à la criminalité organisée.



LE DÉPARTEMENT INTERNATIONAL

Par Valérie CULIOLI

Magistrate - Chargée de mission Département international

Le département international de l'ENM propose des **actions de formation bilatérales** en matière environnementale, ainsi qu'une **formation annuelle spécialisée** sur cette thématique disponible dans son <u>catalogue dédié aux magistrats étrangers</u>.

La formation des magistrats européens et internationaux, plus particulièrement des pays concernés par la criminalité environnementale (Balkans, Asie notamment), constitue un enjeu majeur pour le département international de l'ENM. Il s'agit d'accompagner la spécialisation des magistrats, la coopération pénale internationale et l'efficacité de la lutte contre la criminalité environnementale.



L'ENM est partenaire du **projet interprofessionnel** <u>AMBITUS</u> coordonné par l'Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique (OCLAESP) et financé par la Direction générale de la migration et des affaires intérieures (DG Home) de la Commission européenne. Nous avons organisé, en décembre dernier, un **séminaire en ligne sur la lutte contre la criminalité environnementale** auquel ont pu participer une trentaine de magistrats français, européens, des Balkans et d'Asie. **Un second séminaire sera organisé en 2021** afin de poursuivre la formation de magistrats des mêmes zones.





L'ENM s'investit également, en partenariat avec les instituts de formation italien, belge, espagnol et bulgare, sur un autre projet, financé cette fois par la Direction générale de la justice et des consommateurs (DG Just) de la Commission européenne et intitulé <u>"EFE" (Evidence for Environment)</u>. Ce projet vise à renforcer les capacités des magistrats concernant l'utilisation de la décision d'enquête européenne en matière de pollutions, de trafic d'espèces protégées et de trafic de déchets, à l'occasion de **3 séminaires de prévus cette année** et ouverts à un public de magistrats et assistants spécialisés français et européens.

Le département international entend poursuivre son implication dans ses missions d'appui à la spécialisation des magistrats européens et internationaux et son action de coordination concernant la formation judiciaire en matière de justice pénale environnementale.



L'environnement est une des priorités de la **Présidence française de l'Union européenne**, qui débutera en **janvier 2022**, et nous réfléchissons actuellement à des **projets** qui nous permettraient d'aborder encore cette thématique, outre les **propositions d'actions de formation** que nous pourrons soumettre à nos partenaires en Afrique, en Asie ou en Amérique latine.

Parmi les thématiques pertinentes, en matière pénale, les liens entre la criminalité environnementale et les autres criminalités (terrorisme, blanchiment, criminalité organisée...) méritent une réflexion au niveau international.



LE STAGE EXTÉRIEUR PROPOSÉ AUX AUDITEURS DE JUSTICE À L'OFFICE FRANÇAIS DE LA BIODIVERSITÉ

Entretien avec

Alexandre LE BIDEAU

Auditeur de justice - Promotion 2019

Quelles motivations vous ont conduit à formuler le choix d'effectuer votre stage extérieur au sein de l'Office français de la biodiversité (OFB) ?

La première réside en la surprise, la bonne surprise, de voir figurer un établissement public de défense de la biodiversité, et plus largement de l'environnement, dans la liste des stages extérieurs offerts à ma promotion.

La protection de la biodiversité constitue pour moi un sujet ancien d'intérêt personnel, qui s'est d'abord simplement manifesté par un intérêt pour la faune et la flore, dans toute leur diversité. Choisir une institution directement en lien avec cet intérêt relevait alors d'un choix tout à fait naturel. Aussi, plus qu'une simple affinité personnelle pour les sujets objet des missions de l'office, c'est la conviction que l'écologie représente le « cheval de bataille » sur lequel doit s'organiser l'action publique au XXIème siècle qui m'a immédiatement décidé à demander à ce que mon stage extérieur se réalise dans cet établissement public. Il ne s'agit pas pour moi d'un enjeu parmi d'autres, mais certainement de l'enjeu le plus prégnant, qui réalise une sorte de matrice ou de catalyseur de tous les autres : économique, social et même culturel.

Mes formations théoriques, que ce soit à l'Institut d'études politiques de RENNES ou la formation initiale et pratique de l'ENM, ne m'avaient que peu formé sur les enjeux écologiques, tout au plus pourrait-on dire qu'il s'agissait de prémices ou d'ouverture sur le sujet, sans véritablement constituer de socle de connaissances. Aussi, en demandant un stage à l'OFB, j'avais l'espoir de développer ce socle de connaissances, seul à même de pouvoir un jour être efficient sur ces contentieux.

Mon ultime motivation était en effet celle d'un jour participer à la justice de l'environnement. Alors, quoi de plus intéressant que de passer un mois complet dans l'institution principalement en charge de la police du même nom, mais aussi des activités de recherche ou de conseil en matière d'environnement ?

Pouvez-vous décrire le calendrier de votre stage extérieur qui s'est déroulé du 16 mars au 15 avril 2021 ? À quelles activités de l'OFB avez-vous pu participer et auprès de quels services avez-vous travaillé ?

Le stage était constitué d'un fil rouge, la rédaction d'un rapport, et agrémenté de plusieurs activités ou rencontres avec les autres directions de l'office, afin de découvrir la diversité des missions de l'établissement, tout en rappelant que cette activité et donc le stage lui-même étaient impactés par les mesures sanitaires telles que le confinement.

Le rapport avait pour thématique « Le juge judiciaire et la haie ». Si ce sujet peut surprendre initialement, on comprend rapidement tout l'intérêt écologique des haies : habitat de nombreuses espèces protégées (faune et flore), lutte contre le ruissellement des eaux, protection des cultures contre les vents, dispersion excessive des produits phytosanitaires, habitat des prédateurs d'espèces



ravageant les cultures... Les haies forment une véritable trame « verte et bleue », surtout dans l'Ouest de la France, et constituent aujourd'hui un des éléments paysagers les plus menacés d'Europe, 70 % des haies présentes sur le territoire ayant été arrachées depuis 1945 et les lois sur le remembrement agricole.

Pour la rédaction de ce rapport, j'ai pu entrer en contact avec de nombreux agents de l'OFB, tous concernés par la problématique de la haie à des niveaux différents. L'échange a ainsi été possible avec des agents des directions de l'office, apportant par exemple une connaissance macro-juridique du sujet, mais aussi avec des scientifiques, sur la question de l'intérêt de la préservation de ces espaces, et avec des inspecteurs de l'environnement, lesquels ont pu diligenter des enquêtes administratives ou judiciaires relativement aux haies.

En dehors de la question de la rédaction de ce rapport, j'ai pu largement échanger avec des agents des différentes directions de l'office sur leurs activités, sur leur vision de la protection de la biodiversité et de l'environnement, mais également sur la complémentarité d'actions possible entre un établissement public comme l'OFB et les magistrats. À titre d'illustration de la qualité de ces échanges, il m'a été permis d'intervenir lors du conseil scientifique de l'office afin d'y présenter la nouvelle mouture du préjudice écologique telle qu'issue de la loi du 8 août 2016, dite loi de reconquête de la biodiversité.

Le stage extérieur est l'occasion pour les auditeurs de justice d'élargir leur connaissance des univers extra-judiciaires, de se familiariser avec des fonctionnements autres que celui des juridictions et de rencontrer des partenaires avec lesquels ils pourront être amenés à travailler lorsqu'ils seront magistrats ; qu'avez-vous découvert durant ces quatre semaines passées à l'OFB ?

Cette découverte de la vie d'un établissement public administratif « de mission », puisque directement tourné vers la préservation de l'environnement, était aussi une découverte partagée par les agents de l'office, l'OFB ayant à peine plus d'un an d'existence. Dès lors, en tant qu'organisation nouvelle, les pratiques, usages ou encore façon de travailler des agents sont souvent emprunts de ceux des établissements auxquels ils appartenaient précédemment, à savoir l'ONCFS (Office national de la chasse et de la faune sauvage) et l'AFB (Agence française pour la biodiversité), tout en précisant que cette dernière est elle-même le résultat de la fusion de plusieurs établissements en 2017. On entend régulièrement la métaphore de « ruche » pour qualifier l'OFB, tant les pratiques et les métiers y sont divers.

Il s'agissait aussi de la découverte d'un établissement en pleine mutation, dont les compétences et missions sont régulièrement élargies, en témoignent les nouvelles compétences judiciaires, étendues, des inspecteurs de l'environnement, nouveau corps de police créé en 2012 et regroupant au sein de l'OFB près de 1 700 agents.

Le principal intérêt du stage réside dans la communication avec ces différents acteurs et la capacité à identifier les besoins, attentes mais aussi difficultés de chacun. Si des structures institutionnelles d'échange existent, comme les MISEN (Missions inter-services de l'eau et de la nature), auxquelles participe notamment le parquet, ces structures restent sous-exploitées dans l'ensemble et surtout ne permettent pas véritablement un échange plus informel, lequel me semble particulièrement indiqué, et ce de façon régulière, entre les inspecteurs et les procureurs notamment. Ceux-ci sont seuls à même de faire comprendre l'intérêt éminent de la matière, et viendront par-delà les avis techniques nourrir des réquisitions, mais aussi des problèmes plus délicats tels que la répartition et l'articulation des compétences entre services et la question de leur saisine par l'autorité judiciaire.

Si la justice représente une institution unique, presque monolithique, la protection de l'environnement, en tant que finalité, recouvre, elle, une dimension institutionnelle plurielle. Cette dimension particulière n'est pas toujours sans poser question ou difficulté. À titre d'illustration, il peut



apparaître comme surprenant que la biodiversité fasse l'objet d'un établissement public particulier. De même, l'OFB dispose de directions régionales, de services départementaux et de parcs naturels marins, véritables unités de terrain, quand les services déconcentrés de l'État, avec des directions comme les DREAL, exercent des compétences dans des domaines proches. Si la compétence des juridictions est l'objet de cours de droit, il demeure difficile pour un magistrat et les agents des services spécialisés de l'État d'avoir une vision claire de la répartition des compétences et des prérogatives de chacun dans ce domaine. Développer des actions de formation à ce sujet pourrait rendre plus aisées et plus efficientes les pratiques professionnelles.

Pouvez-vous nous éclairer sur ce que vous avez appris sur la protection de la biodiversité (gouvernance, enjeux, actions menées...) ?

La protection de la biodiversité est une mission assumée par différents acteurs, institutionnels ou non, parmi lesquels figure l'Office français de la biodiversité, établissement dont c'est la mission principale, mais pas unique, la qualité de l'eau, par exemple, faisant aussi partie de ses prérogatives. Comme indiqué précédemment, les administrations déconcentrées de l'État, au niveau de chaque préfecture, et le ministère de la Transition écologique lui-même, au niveau national, sont les acteurs majeurs avec l'OFB de cette protection. Il convient aussi de souligner la place croissante de l'Union européenne, dont les compétences se sont vues régulièrement élargies en la matière. Enfin, et peut-être même surtout, ce sont les associations, telles que France Nature Environnement ou la Ligue de Protection des Oiseaux, les fédérations de chasseurs (pour ne citer qu'elles !) qui mènent au plus près du terrain grand nombre d'actions de préservation de la biodiversité : sensibilisation, inventaires, actions judiciaires...

Car effectivement, la Justice est aussi un acteur de protection de la biodiversité à part entière, ou plutôt devrait le devenir. Nombre d'acteurs, notamment à l'OFB, font le constat d'un sous-investissement judiciaire du contentieux de l'environnement et d'aucuns souhaitent que la récente loi du 24 décembre 2020 et ses tout aussi récents décrets d'application soient le signe d'une prise de conscience de la place que doit tenir le corps judiciaire dans cette mission partagée. Pour le moment, le ressenti est celui d'un contentieux délaissé par les magistrats, comme trop technique ou non prioritaire, voire comme marginal quant à l'office du magistrat.

L'OFB lui-même est tiraillé sur la place qu'il doit occuper. L'office est placé sous la double tutelle du ministère de la Transition écologique et du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, s'exerçant à des niveaux gradués et variables. Procéduralement aussi, la place de l'office n'est pas toujours évidente : à la fois administration poursuivante, partie civile potentielle, ou mandaté pour l'exécution des jugements et, tout en même temps, conseil et police administrative.

Ces dichotomies illustrent parfaitement la grande palette de missions réalisées par l'office. À côté des classiques missions de police administrative ou judiciaire, l'office se voit aussi confier des missions originales : recherche scientifique, mobilisation de la société, ou encore monopole dans la délivrance du permis de chasser. À titre d'illustration du rôle mobilisateur que peut jouer l'office, je citerai les dispositifs à destination des entreprises et notamment le programme « Entreprises engagées pour la nature », par lequel certaines entreprises mènent des actions additionnelles à la réglementation en faveur de la biodiversité : primes versées aux dirigeants en fonction des atteintes ou non à la biodiversité de leurs actions ou programme de sensibilisation à la protection de la biodiversité offert à tous les salariés.

Quels sont les principaux enseignements que vous tirez de ce stage extérieur et en quoi pensez-vous qu'ils vous seront utiles pour l'exercice de vos futures fonctions de magistrat ?



Premièrement j'ai acquis (enfin !) une connaissance assez importante du droit de l'environnement et même du droit rural, ce qui sera éminemment utile quelles que soient les fonctions qui seront les miennes à l'avenir.

Comme je l'ai déjà évoqué précédemment, ce que je considère être le principal enseignement réside dans l'impératif de communication entre la magistrature et ses partenaires. Le corps judiciaire ne peut répondre aux impératifs de justice tant attendus par nos citoyens, notamment eu égard à la nouvelle hiérarchie des valeurs dans laquelle la préservation de l'environnement tient une place largement réévaluée à la hausse, sans davantage de lien avec les acteurs de ce sujet : l'OFB, les services déconcentrés, mais aussi les associations de défense de l'environnement et l'ensemble de la société civile.

Surtout, et cela lie les deux points précédents : le droit existant, même s'il ne va probablement pas encore assez loin, fourmille déjà d'outils pour faire de la justice un pilier de la protection de l'environnement, sans même attendre du législatif ou de l'exécutif d'aller plus loin. La place qu'a pris la justice de l'environnement dans des États comme l'Allemagne devrait, à mon sens, nous servir de voie : protéger plus sans outrepasser le contrat démocratique ni remettre en cause notre légitimité, issue de la loi.

Entretien avec

Sarah ROUY

Chargée de mission juridique environnement Pôle juridique, administratif et financier - DGD Police, Connaissance, Expertise

Pourquoi l'OFB a-t-il souhaité pouvoir accueillir des élèves magistrats dans le cadre du stage extérieur ?

L'Office français de la biodiversité a été créé le 1^{er} janvier 2020. L'ex-ONCFS avait accueilli deux auditrices de justice en 2019 pour leurs stages extérieurs. L'OFB a, par conséquent, souhaité poursuivre ces expériences réussies en accueillant un auditeur en 2021.

L'OFB a cinq missions principales et complémentaires qui font de cet établissement public administratif le grand acteur de la protection de la biodiversité. Ces missions sont :

- la connaissance, la recherche et l'expertise sur les espèces, les milieux et leurs usages,
- la police de l'environnement et la police sanitaire de la faune sauvage,
- l'appui à la mise en œuvre des politiques publiques,
- la gestion et l'appui aux gestionnaires d'espaces naturels protégés,
- l'appui aux acteurs et la mobilisation de la société.

En raison de ces missions, l'OFB est un interlocuteur de l'institution judiciaire à plusieurs niveaux. Il a donc semblé nécessaire de proposer à un auditeur l'occasion de découvrir l'OFB et ses actions, ce qui pourra lui être utile dans sa future vie professionnelle en juridiction, notamment au gré des évolutions législatives récentes, en particulier la loi du 24 décembre 2020 relative à la justice environnementale, dans ce contentieux particulièrement technique que constitue le droit de l'environnement.

En même temps, accueillir un auditeur de justice en stage est un honneur et une chance pour l'établissement. Un honneur, car cela témoigne d'un intérêt pour le travail de l'établissement et cela



est ressenti comme tel par de nombreux agents. Une chance, car pour les agents de l'OFB, c'est l'occasion d'échanger avec un futur magistrat, de connaître ses attentes, de faire découvrir et d'expliquer leur travail et les enjeux de la protection de la biodiversité, et de s'interroger sur leur propre pratique professionnelle. En outre, les agents de l'OFB ont pu bénéficier du point de vue d'Alexandre, notamment sur l'application des normes, de son expertise juridique, de sa curiosité et de sa vivacité intellectuelles. Disposer d'un regard neuf et extérieur participe à l'entretien d'un esprit d'ouverture, selon les agents.

Les champs d'action et d'intervention de l'OFB sont larges et certainement difficiles à appréhender en totalité au cours des quatre semaines de stage extérieur ; sur quels aspects de l'action de l'office avez-vous plus particulièrement associé Alexandre LE BIDEAU durant son stage ?

Compte tenu de la variété des missions de l'établissement, il a fallu en effet effectuer des choix dans le programme, tout en l'adaptant à la durée du stage et au contexte sanitaire exceptionnels. La volonté d'atteindre les objectifs pédagogiques de l'École a guidé l'élaboration du programme de ce stage. Ces objectifs sont principalement de permettre de découvrir et d'évoluer dans un environnement, une organisation professionnels autres que judiciaires et de s'ouvrir à des réalités humaines, économiques et sociales, à des connaissances diversifiées autres que juridictionnelles.

Dès lors, trois principes ont guidé le programme de ce stage :

- la variété, en essayant de montrer la diversité des métiers et des missions de l'OFB,
- la souplesse car l'OFB est un établissement particulièrement dynamique où de nombreux évènements internes ou externes sont organisés, pouvant intéresser un auditeur de justice,
- la cohérence avec un fil conducteur au long du stage grâce à une thématique permettant de relier les différentes missions de l'OFB. Le thème transversal de la protection de la haie par le juge judiciaire a été choisi, ce qui a permis à l'auditeur de rédiger un rapport à la fois d'étonnement et de synthèse, qui inspirera l'OFB dans ses futures pratiques professionnelles dans ce domaine.

Regard du maître de stage par

Loïc OBLED

Directeur général délégué DGD Police, Connaissance, Expertise

Je tiens à remercier l'ENM et Alexandre pour leur confiance. C'est la deuxième fois que j'ai l'occasion d'encadrer des auditeurs de justice et j'en retire une profonde satisfaction car ce stage nourrit autant l'auditeur (si j'en crois Alexandre LE BIDEAU et, avant lui, Marie-Cécile SANTIN et Sarah DOS SANTOS qui avaient notamment participé à la formation des nouveaux inspecteurs de l'environnement en 2019) que l'établissement et ses personnels. Nous essayons de proposer un équilibre entre la découverte d'un univers professionnel et un travail concret qui est véritablement utile.

Le mot « rafraîchissant » est souvent revenu dans la bouche de mes collègues qui ont pu côtoyer un auditeur. Le double regard de l'élève (qu'il est encore) qui a soif d'apprendre et de découvrir de nouveaux domaines et du professionnel du droit (qu'il est déjà) est en effet très intéressant. Il est parfois même déroutant car les questions posées sont parfois celles auxquelles on ne pense plus. C'est une chance pour les collègues qui ont peu l'occasion de travailler avec des magistrats et qui découvrent ainsi un métier souvent méconnu, autant que pour les inspecteurs de l'environnement qui, s'ils



travaillent quotidiennement avec le parquet, ont rarement cette opportunité de passer du temps pour échanger avec le juge.

À l'heure où la Chancellerie a fait l'honneur à l'OFB de travailler avec lui à l'élaboration d'une dépêche pour l'envoyer à toutes les juridictions¹, où la justice environnementale connaît une profonde évolution (actualité législative, nouvelle circulaire, etc.), où la demande de police de l'environnement n'a jamais été aussi forte et où les liens se renforcent entre l'OFB, la DACG et l'ENM, je serais ravi de poursuivre cette aventure. Nos services départementaux pourraient même accueillir quelques jours les auditeurs de justice lors de leur stage en juridiction, pour découvrir l'OFB comme ils découvrent la BAC : ils seront toujours les bienvenus !

¹ Dépêche du 23 juillet 2020 relative à la présentation de l'Office français de la biodiversité, N/REF : 2020/F/0999/FF3.



-

Sous la poussée d'attentes sociétales et de demandes citoyennes fortes à la hauteur des enjeux que représentent la protection de l'environnement et de la bioversité et la lutte contre le réchauffement climatique, la justice pénale environnementale se transforme.

Au lendemain de la création des pôles régionaux environnementaux et de la convention judiciaire d'intérêt public en matière environnementale par la loi du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée, et alors que les débats parlementaires en cours sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique tendent à la création d'outils nouveaux visant à renforcer la protection de l'environnement par le droit pénal, magistrats, avocats, universitaires et services spécialisés croisent leurs analyses et retours d'expérience dans ce numéro de la RJA, afin de mieux cerner le fonctionnement et les spécificités de cette justice et tenter d'en dessiner les caractéristiques de demain.

Au travers d'approches et réflexions marquées par la technicité et la transversalité qui caractérisent le droit pénal de l'environnement, acteurs, procédures, réponses pénales et modalités de réparation du préjudice écologique sont successivement abordés à la lumière des réformes et jurisprudences récentes, au même titre que les aspects européens et internationaux du contentieux pénal environnemental par nature transnational.

La spécialisation juridictionnelle croissante en matière environnementale présente également des **enjeux en termes de formation** face auxquels l'ENM enrichit constamment ses **offres et partenariats**, en formations initiale et continue et à l'international, afin de permettre aux magistrats, entourés de l'ensemble des acteurs et partenaires judiciaires, de s'approprier pleinement ce contentieux et de prendre ainsi leur place au sein du processus engagé de renforcement du rôle de la justice pénale environnementale.

