



**MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA
SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS
LOCALES**
IGA - 05-005-01

MINISTÈRE DE LA JUSTICE
IGSJ/5/05

**MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES
TRANSPORTS, DE L'AMÉNAGEMENT DU
TERRITOIRE, DU TOURISME ET DE LA MER**
CGPC-2003-0206-01

**MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE**
IGE/03/0053

**MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE,
DE L'ALIMENTATION, DE LA PÊCHE ET DE LA RURALITÉ**
*IGA 2003 MT 35
COPERCI/2005 N° 16*

Renforcement et structuration des polices de l'environnement

Février 2005

**MINISTERE DE L'INTERIEUR, DE LA SECURITE
INTERIEURE ET DES LIBERTES LOCALES**

MINISTERE DE LA JUSTICE

**MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, DES
TRANSPORTS, DE L'AMENAGEMENT DU
TERRITOIRE, DU TOURISME ET DE LA MER**

**MINISTERE DE L'ECOLOGIE ET DU
DEVELOPPEMENT DURABLE**

**MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE
L'ALIMENTATION, DE LA PECHE ET DE LA
RURALITE**

RENFORCEMENT ET STRUCTURATION DES POLICES DE L'ENVIRONNEMENT

Février 2005

**MINISTERE DE L'INTERIEUR, DE LA SECURITE
INTERIEURE ET DES LIBERTES LOCALES**

MINISTERE DE LA JUSTICE

**MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, DES
TRANSPORTS, DE L'AMENAGEMENT DU
TERRITOIRE, DU TOURISME ET DE LA MER**

**MINISTERE DE L'ECOLOGIE ET DU
DEVELOPPEMENT DURABLE**

**MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE
L'ALIMENTATION, DE LA PECHE ET DE LA
RURALITE**

RENFORCEMENT ET STRUCTURATION DES POLICES DE L'ENVIRONNEMENT

Rapport présenté par :

Marie-Louise SIMONI
Inspectrice générale de l'administration

Frank PERRIEZ
Préfet, chargé de mission

Anne BERRIAT et Vincent DELBOS
Inspecteurs des services judiciaires

Brigitte MAZIERE
Inspectrice générale de la construction

Sylviane TETART
Inspectrice générale de l'agriculture

Jean-Marie BOURGAU
Membre du conseil général du génie rural,
des eaux et des forêts

Marie-Odile GUTH et Jean-Louis VERREL
Membres de l'inspection générale de l'environnement

Février 2005

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
Les fondements de la mission	1
➤ La stratégie nationale de développement durable (SNDD) et ses programmes d'actions	1
➤ Le comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire (CIADT) du 3 septembre 2003.....	2
➤ Les missions d'inspection des polices départementales de l'environnement	2
➤ La lettre de mission interministérielle du 1 ^{er} décembre 2003	3
La méthode de travail	3
La délimitation de la réflexion	4
1. UNE MISE EN ŒUVRE DISPARATE DES CONTRÔLES ADMINISTRATIFS ..	5
1.1. Des polices composites et segmentées	5
1.1.1. Vingt-quatre polices spéciales de l'environnement aux procédures très hétérogènes.....	5
1.1.2. Une multiplicité d'agents habilités à constater les infractions au droit de l'environnement	8
1.2. Une action administrative difficile à coordonner	10
1.2.1. Une capacité d'impulsion entravée par des difficultés d'organisation	11
1.2.2. Une action territoriale répartie entre de nombreux services	11
1.3. Des polices inégalement appliquées	14
1.3.1. La protection des milieux physiques (livre II du code de l'environnement)	14
1.3.2. Les espaces naturels (livre III du code de l'environnement)	18
1.3.3. La protection de la faune et de la flore (livre IV du code de l'environnement)...	21
1.3.4. La prévention des pollutions, des risques et des nuisances (livre V du code de l'environnement)	22
1.3.5. Le cas particulier de la sûreté nucléaire	27
2. UNE ACTION JUDICIAIRE PRENANT DIFFICILEMENT EN COMPTE LES ATTEINTES A L'ENVIRONNEMENT	31
2.1. Des services d'enquête inégalement impliqués	31
2.1.1. Le rôle important de la gendarmerie	31
2.1.2. L'intervention limitée de la police nationale.....	32
2.1.3. L'action spécifique des douanes	33
2.2. Des juridictions diversement concernées	34
2.2.1. L'action des parquets	34
2.2.2. Le rôle du siège	36
2.3. Des associations peu présentes dans le processus pénal	36
2.4. Les résultats de l'action judiciaire	37
2.4.1. Les données du ministère de l'écologie et du développement durable	37
2.4.2. Les données du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales	41
2.4.3. Les données du ministère de la justice	41
2.5. Une absence de politique pénale d'ensemble	46
2.6. Une masse d'affaires insuffisante	47
2.6.1. Les moyens dédiés au contentieux de l'environnement dans les juridictions sont faibles	47
2.6.2. L'exemple démonstratif des pollutions marines	47

3. LES PRÉCONISATIONS	49
3.1. Définir et mettre en œuvre des priorités de contrôle au niveau central.....	49
3.1.1. Le MEDD doit jouer un rôle pivot	49
3.1.2. Impliquer les instances interministérielles	50
3.2. Instaurer au niveau déconcentré une politique de contrôle adaptée à l'environnement.....	51
3.2.1. Elaborer des stratégies dédiées aux polices de l'environnement au niveau régional	51
3.2.2. Renforcer l'action de l'Etat au niveau départemental	53
3.3. Aménager l'organisation judiciaire et moderniser les instruments juridiques	54
3.3.1. Renforcer les services d'enquête.....	54
3.3.2. Se doter d'instruments juridiques plus clairs et plus efficaces.....	57
3.3.3. Créer des juridictions spécialisées.....	60
3.3.4. Diffuser de nouvelles orientations pénales.....	61
3.4. Prendre en compte les champs juridiques nouveaux.....	62
3.4.1. Mesurer l'impact potentiel de la Charte de l'environnement et de la convention d'Aarhus.....	62
3.4.2. Intégrer dans le droit français la décision cadre du 23 janvier 2003.....	66
CONCLUSION.....	67
Liste des principales préconisations	68

INTRODUCTION

L'actualité de ces dernières années a été marquée par plusieurs accidents et catastrophes dont l'ampleur et la gravité ont souligné la montée en puissance des risques environnementaux. Qu'il s'agisse des pollutions de l'Erika ou du Prestige, des explosions de l'usine AZF ou du silo de Blaye, un ensemble d'événements portant atteinte à l'environnement, à la santé publique et à la sécurité des personnes et des biens ont conduit à rechercher la responsabilité, y compris sur le plan pénal, des individus ou des agents économiques qui en étaient à l'origine. Moins médiatisées, d'autres atteintes à l'environnement se produisent quotidiennement et mettent en péril les milieux naturels et la biodiversité.

Les citoyens font de la prise en compte des questions environnementales une de leurs préoccupations majeures et demandent que des mesures soient prises pour une répression effective des atteintes à l'environnement. Ils souhaitent aussi que soient mieux connues les démarches visant à prévenir ou éviter la réitération des comportements qui favorisent ces atteintes, qu'il s'agisse d'actes volontaires ou de négligence.

Pour l'Etat, l'enjeu est de bâtir un socle mieux défini où prévention et répression se conjuguent pour assurer une meilleure efficacité des politiques publiques en matière d'environnement. Face aux atteintes environnementales, dont certaines sont irréversibles, une répression efficace des comportements fautifs est d'autant plus indispensable que certains d'entre eux peuvent être portés au compte de la criminalité organisée.

Les fondements de la mission

La mission confiée aux inspections générales par les ministres chargés de l'intérieur, de la justice, de l'équipement, de l'agriculture et de l'environnement s'inscrit dans ce contexte. Elle procède de différentes orientations ou instructions qu'il paraît nécessaire de rappeler pour préciser le cadre de ce travail.

➤ La stratégie nationale de développement durable (SNDD) et ses programmes d'actions

Issue de l'engagement pris par le président de la République à Johannesburg en septembre 2002, la SNDD a été adoptée en comité interministériel du développement durable (CIDD) le 3 juin 2003, permettant ainsi à la France d'afficher des objectifs similaires à ceux des autres pays européens conformément aux orientations du conseil de Göteborg. Cette stratégie fixe le cadre d'intervention de l'Etat pour les cinq années à venir dans le domaine du développement durable et comporte sept objectifs d'intérêt national¹.

L'un de ces objectifs, « *prévenir les risques, les pollutions et les autres atteintes à la santé et à l'environnement* » vise notamment à « **renforcer les moyens de contrôle, mieux organiser et professionnaliser la police judiciaire** ».

¹ Les sept objectifs : le citoyen, acteur du développement durable ; les territoires ; activités économiques, entreprises et consommateurs ; renforcer la prise en compte du développement durable dans les secteurs de l'énergie des transports et de l'agriculture ; prévenir les risques, les pollutions et les autres atteintes à la santé et à l'environnement ; vers un Etat exemplaire ; l'action internationale.

Partant du constat que « *les politiques de précaution et de prévention ne prennent leur sens que si l'Etat se donne les moyens de les contrôler et de faire appliquer les réglementations sur lesquelles elles reposent* », cet objectif fixe trois orientations fondamentales :

- « *renforcer les moyens de contrôle* » (notamment en matière d'effectifs et de structures) ;
- « *mieux organiser l'administration pour être plus efficace* » (administration centrale, services territoriaux, établissements publics) ;
- « *renforcer la police judiciaire au service de l'environnement* » (développement et spécialisation de la police judiciaire au service de l'environnement, création d'un office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique, diffusion aux parquets d'orientations nationales pour une politique pénale de l'environnement).

➤ **Le comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire (CIADT) du 3 septembre 2003**

Le CIADT du 3 septembre 2003, qui avait à l'ordre du jour un point intitulé : « *Coordonner l'action des services de l'Etat dans l'exercice de la police de l'environnement* », relève la segmentation et la dispersion des moyens et des agents chargés d'appliquer les polices de l'environnement au regard des enjeux environnementaux. Il demande « *au ministère de l'écologie et du développement durable, en lien avec les ministères chargés de la justice, de l'intérieur, de l'agriculture, de l'équipement, et de la réforme de l'Etat* :

- « de poursuivre les réflexions conduisant à améliorer la coordination des forces de police de l'environnement par les procureurs et les préfets ;
- « de développer, sous l'autorité des préfets, la cohérence des actions de police de l'environnement menées par l'Etat et ses établissements publics. »

➤ **Les missions d'inspection des polices départementales de l'environnement**

Par ailleurs, l'inspection générale de l'environnement (IGE) mène, avec le concours du conseil général du génie rural, des eaux et des forêts (CGGREF) et du conseil général des ponts et chaussées (CGPC), des missions d'inspection des polices de l'environnement mises en œuvre au niveau départemental par les services déconcentrés et les établissements publics. A ce jour, 24 départements ont déjà fait l'objet de missions d'inspection qui font apparaître le plus souvent :

- l'insuffisance de priorités stratégiques déclinées en plans d'actions ;
- une priorité donnée à la police administrative au détriment de la police judiciaire ;
- des relations inégales avec les parquets allant de l'absence de contacts à des synergies concrètes et formalisées dans des protocoles de travail ;
- un manque de lisibilité de l'action de l'Etat dans le domaine de l'eau et la fragilité de certaines missions inter-services de l'eau (MISE) ;
- des polices de la pêche, des milieux aquatiques, de la chasse et de la nature mises en œuvre et bien appliquées par les établissements publics (CSP, ONCFS) ;
- une police des sites et des paysages peu coordonnée et une police des publicités et enseignes peu appliquée.

Le constat de ces faiblesses a rendu nécessaire la conduite d'une réflexion plus approfondie, menée sur un plan interministériel.

➤ **La lettre de mission interministérielle du 1^{er} décembre 2003**

La lettre de mission ² demande d'examiner principalement :

- les conditions effectives de suivi et de contrôle des activités réglementées et de constatation des infractions ;
- l'articulation des sanctions pénales avec les sanctions administratives et, en tant que de besoin, des procédures conduisant à ces sanctions ;
- les synergies inter-services et la coordination apportée par les préfetures et les services déconcentrés ;
- les procédures de commissionnement et d'assermentation ;
- la possibilité de concevoir un modèle procédural unique afin d'uniformiser les modalités d'habilitation et d'assermentation, ainsi que les pouvoirs de police judiciaire des corps de contrôle en matière d'environnement.

La méthode de travail

Afin d'effectuer un état des lieux, la mission a rencontré les directeurs des ministères compétents³, et lors de ses déplacements, les préfets de région et de département, le préfet maritime de l'Atlantique, et des directeurs des services déconcentrés⁴.

Elle s'est également rendue dans sept cours d'appel et huit tribunaux de grande instance afin d'y rencontrer des chefs de cours et de juridictions, et des magistrats du siège et du parquet ayant à connaître des affaires d'environnement.

Elle a conduit des entretiens avec des représentants des services compétents en matière de police judiciaire :

- services interrégionaux des douanes ;
- groupements départementaux de gendarmerie ;
- directions départementales de la sécurité publique de la police nationale ;
- l'office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique (OCLAESP) ;
- l'office central de répression du trafic d'armes et des matières sensibles (OCRTEAMS) ;

² Jointe en annexe 1 et cosignée par les ministres de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales ; de la justice ; de l'écologie et du développement durable ; de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer ; de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

³ Cf. la liste des personnes rencontrées jointe en annexe.

⁴ Directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) ; Directions régionales de l'environnement (DIREN) ; Directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) et missions interservices de l'eau (MISE) ; Directions départementales de l'équipement (DDE) ; Directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) ; Directions départementales des services vétérinaires (DDSV) ; Directions régionales et départementales des affaires maritimes (DRAM et DDAM) ; Services de la navigation (SN) ; Services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP).

et avec des chefs de service des établissements publics chargés d'appliquer les polices de l'environnement dans leur domaine d'attribution :

- l'office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) ;
- le conseil supérieur de la pêche (CSP) ;
- un parc national (PN) ;
- l'office national des forêts (ONF).

La délimitation de la réflexion

En raison des termes de son mandat, qui vise à plusieurs reprises les sanctions administratives et judiciaires, la mission a centré son étude sur le champ répressif, laissant volontairement de côté le travail d'instruction des dossiers et les simples visites techniques ayant pour objet d'actualiser les prescriptions bien qu'ils correspondent à une part importante de l'activité des services de l'Etat. Saisie d'une demande concernant l'articulation des services entre eux, elle s'est intéressée au déroulement des processus administratif et judiciaire, sans remettre en cause les attributions des services et des juridictions.

La mission a pris le parti de centrer son examen sur les dispositions de police figurant au code de l'environnement. Outre la préservation de l'environnement, certaines de ces polices ont pour objet la protection d'autres intérêts collectifs. De nombreux domaines sont, en effet, partagés avec des dispositions relatives à la santé publique, telles que les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), le bruit et le nucléaire. Dans ce dernier cas, le code de l'environnement exclut les installations nucléaires les plus importantes de son champ d'application. Compte tenu de l'impact potentiel de ces installations sur l'environnement la mission a néanmoins intégré cette préoccupation dans sa réflexion.

Par ailleurs, en matière d'urbanisme la mission n'a retenu que les éléments visés dans le code de l'environnement, tels que les sites et les paysages, la publicité et les enseignes.

Il avait été demandé à la mission « *qu'un examen particulier soit donné au rôle des différents services impliqués dans la prévention des feux de forêts, leur surveillance et dans la recherche et la répression des infractions correspondantes.* » L'ensemble de ces prescriptions ayant été étudié de façon détaillée dans un rapport interministériel élaboré conjointement par l'IGA, l'IGE, le CGPC et le CGGREF⁵ à la suite des dramatiques incendies de l'été 2003, la mission a considéré que ce point était traité et n'a donc pas développé cette question dans le présent rapport.

Enfin, la lettre de mission ayant privilégié l'examen de l'action de l'Etat, les compétences des collectivités territoriales sont mentionnées, lorsqu'il y a lieu, pour certaines polices, mais leur action et leurs résultats ne sont pas inclus dans l'analyse.

⁵ Rapport relatif à la protection contre les incendies de forêt après les feux de l'été 2003 – décembre 2003.

1. UNE MISE EN ŒUVRE DISPARATE DES CONTRÔLES ADMINISTRATIFS

Dans son acception la plus large, la police est une fonction consistant à mettre en œuvre les mesures nécessaires au maintien de l'ordre public. Plus précisément, la police administrative est un ensemble de moyens juridiques et matériels ayant pour but d'assurer la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques.

Les polices administratives spéciales sont exercées en vertu d'un texte spécifique déterminant le titulaire de la compétence et l'étendue de ses prérogatives. C'est ainsi que le code de l'environnement comprend autant de polices qu'il y a d'activités et de milieux, assortit chacune d'elles de sanctions pénales, dresse la liste des catégories de professionnels compétents pour les relever et prévoit des règles procédurales spécifiques⁶.

En ce sens, 24 polices spéciales⁷ sont appliquées par plus d'une cinquantaine de catégories d'agents habilités⁸ appartenant à différents services déconcentrés et établissements publics de l'Etat ou à des garderies particulières (gardes des réserves naturelles, gardes-champêtres, gardes particuliers) commissionnés et assermentés à cet effet.

Ces différentes polices s'appliquent à des thèmes aussi diversifiés que l'eau, le milieu marin, le littoral, les sites, les espaces naturels, la faune et la flore sauvages, la chasse, la pêche, les installations classées, l'air, le bruit, les risques, la sûreté nucléaire, les déchets. Ce morcellement nuit à la lisibilité des politiques environnementales et à l'application des polices.

1.1. Des polices composites et segmentées

Le droit de l'environnement reconnaît à chaque individu des droits fondamentaux, dont celui de disposer d'un environnement sain, d'accéder à l'information et de participer aux décisions publiques. Il a pour objet de préserver l'intérêt collectif et les biens communs constitués par les milieux naturels dans lesquels les personnes vivent et exercent leurs activités. De ce fait, toute personne physique ou morale est concernée a priori par ce droit. Les auteurs des infractions peuvent être des individus, des agents économiques, des collectivités locales, ou encore l'Etat.

1.1.1. Vingt-quatre polices spéciales de l'environnement aux procédures très hétérogènes

Les législations de l'environnement recouvrent de larges domaines en lien avec d'autres réglementations techniques, telles celles de la forêt, du code rural et de la santé. Les polices correspondantes ont été élaborées au fil du temps, sans recherche de cohérence. Elles confèrent donc aux nombreux agents chargés de les appliquer des prérogatives très différentes.

⁶ En outre, l'article 28 du code de procédure pénale dispose que « 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. »

⁷ Cf. § 1.1.1

⁸ Cf. § 1.1.2. « Les agents habilités à constater les infractions au droit de l'environnement ». Fabienne Martin - ATEN - décembre 1995.

Un tableau comparatif des procédures, élaboré à partir des dispositions du code de l'environnement, fait apparaître les disparités portant sur:

- l'obligation de l'information préalable du procureur ;
- les pouvoirs d'investigation ;
- l'obligation de la remise des copies de PV ;
- les délais de transmission des PV ;
- les différentes peines encourues en cas d'obstacles aux contrôles ;

Tableau n° 1 : Les différentes polices et les procédures qui leur sont applicables

	Information préalable du procureur	Modalités de recherche	Saisie	Copies	Délai de transmission au procureur	Sanctions des obstacles au contrôle
Livre II : la protection des milieux physiques						
Police de l'eau L. 216-3	Oui L. 216-4	Entre 8h et 20h L. 216-4 al.1		A l'intéressé dans les 5 jours L. 216-5	5 jours après clôture L. 216-5	6 mois 7 500€ L. 216-10 al.3
Obligation d'assurance des navires pour pollutions par hydrocarbures L. 218-5				Aux services intéressés	Immédiat L. 218-6	
Rejets polluants des navires : L. 218-26-27			Immobilisation par décision du procureur ou du juge d'instruction L. 218-30	Affaires maritimes ou service maritime	Immédiat L. 218-28	
Pollutions dues aux opérations d'exploitation sous-marine L. 218-36				<i>DRIRE et affaires maritimes</i>	Immédiat L. 218-37	
Pollutions par immersion L. 218-53			Immobilisation par décision du procureur ou du juge d'instruction L. 218-55	Services intéressés	Immédiat L. 218-54	
Pollutions par incinération L. 218-66			Immobilisation par décision du procureur ou du juge d'instruction L. 218-68	Services intéressés	Immédiat L. 218-67	
Rejets nuisibles en mer ou dans les eaux salées L. 218-77						
Police de l'air L. 226-2	Oui L. 226-3	Entre 8h et 20h L. 226-3 al.1	Prélèvements d'échantillons, consignation des produits suspects sur autorisation du président du TGI - L. 226-4	A l'intéressé dans un délai de 5 jours L.226- 5	5 jours après clôture L. 226-5	6 mois 7 500€ L. 226-9

	Information préalable du procureur	Modalités de recherche	Saisie	Copies	Délai de transmission au procureur	Sanctions des obstacles au contrôle
Livre III : les espaces naturels						
Police du littoral L. 322-10-1					5 jours après les constatations L. 322-10-3	
Police des parcs nationaux L. 331-18 à 20			<i>Saisie de l'objet de l'infraction et des instruments et véhicules utilisés</i> L. 331-24	<i>Service de la pêche fluviale ou service maritime</i> L. 331-23	5 jours après les constatations L. 331-22	
Police des réserves naturelles L. 332-20		Accès aux réserves L. 332-23 al.1			5 jours après les constatations L. 332-21	6 mois 9 000€ L. 332-23 al.2
Police des sites L. 341-19 et L. 480-20 du code de l'urbanisme		A tout moment L. 460-1 du CU	<i>Saisie de l'objet de l'infraction et des instruments et véhicules utilisés</i> L. 341-21		Indéterminé	
Contrôle de la circulation motorisée dans les espaces naturels L. 362-5			Véhicule retenu sauf si paiement d'une consignation L. 362-7 (L. 121-4 du code de la route)		5 jours après les constatations L. 362-6	
Livre IV : la protection de la faune et de la flore						
Police de la protection de la flore et de la faune L.415-1			<i>Saisie de l'objet de l'infraction et des instruments et véhicules utilisés</i> L. 415-5		3 jours après clôture L. 415-2	
Police de la chasse L. 428-20		Recherche du gibier chez les aubergistes et commerçants L. 428-27, ouverture des carniers L. 428-29, bateaux et huttes de chasse maritime L. 428-30	<i>Saisie de l'objet de l'infraction, des armes et des instruments et véhicules utilisés</i> L. 428-31	Fédération départementale des chasseurs L. 421-6	3 jours après clôture L. 428-25	
Police de la pêche en eau douce L. 437-1		Recherche du poisson chez les commerçants, entrepôts, conserveries L. 437-6, ouvrages hydrauliques L. 437-7, visite à quai des péniches L. 437-8, ouverture des paniers, L. 437-7	<i>Saisie de l'objet de l'infraction, des engins et véhicules utilisés</i> L. 437-10	Service de la pêche, fédération départementale des pêcheurs L. 437-5	3 jours après clôture L. 437-5	

	Information préalable du procureur	Modalités de recherche	Saisie	Copies	Délai de transmission au procureur	Sanctions des obstacles au contrôle
Livre V : la prévention des pollutions, des risques et des nuisances						
Inspection des installations classées L. 514-13		Visite à tout moment L. 514-15		Préfet	L. 514-13	Un an, 15 000€ L. 514-12
Police des produits chimiques et biocides L. 521-12	Oui L. 521-16	Entre 8h et 20h L. 521-13	Prélèvements d'échantillons, consignation des produits suspects L. 521-14, saisie sur ordonnance du président du TGI - L. 521-15	A l'intéressé L. 521-16	5 jours après clôture L. 521-16, sans délai si obstacle au contrôle L. 521-12	6 mois, 7 500€ L. 521-22
Police en charge des organismes génétiquement modifiés L. 536-1	Oui L.536-1	Entre 8h et 20h L. 536-1	Consignation ou saisie des produits non autorisés L. 535-7	A l'intéressé et à l'administration compétente L. 536-1	Sans délai L. 536-1	Un an, 15 000€ L. 536-6
Police des déchets L. 541-44		Libre accès aux installations, et aux moyens de transport L. 541-45	Prélèvements d'échantillons aux fins d'identification L. 541-45		Indéterminé	Deux ans, 75 000€ L. 541-46
Police des risques naturels L. 562-5 et art L. 480-1 du code de l'urbanisme		Visite en cours de travaux et jusqu'à 2 ans après achèvement selon L. 460-1 du CU			Cf. L. 480-1 du CU	Un mois, 3 750€ L. 480-12 du CU
Police des risques technologiques L. 515-24		Visite en cours de travaux et jusqu'à 2 ans après achèvement selon L. 460-1 du CU			Cf. L. 480-1 du CU	Un mois, 3 750€ L. 480-12 du CU
Police du bruit L. 571-18	Oui L. 571-19	Entre 8h et 20h L. 571-19	Prélèvements d'échantillons, saisie L. 571-17, destruction L. 571-17 ou consignation des produits suspects sur autorisation du Psdt du TGI - L.571-21	A l'intéressé L. 571-20	5 jours après clôture L. 571-20	6 mois, 7 500€ L. 571-22
Police de l'affichage publicitaire L. 581-40				Préfet, maire	indéterminé	3 750€ L. 581-34

CU : Code de l'urbanisme

Une case vide = non prévu par la loi

1.1.2. Une multiplicité d'agents habilités à constater les infractions au droit de l'environnement

Outre les officiers de police judiciaire (OPJ)⁹ et les agents de police judiciaire (APJ)¹⁰ qui conduisent pour l'essentiel les enquêtes nécessitant des pouvoirs particuliers d'investigation, des agents de contrôle spécialisés sont habilités à relever des infractions et à dresser des procès-verbaux. Ils sont extrêmement diversifiés, comme le montre le tableau 2, en raison des

⁹ Les maires et adjoints, officiers et gradés de gendarmerie, les inspecteurs généraux, commissaires et gradés de la police nationale, certains agents des douanes.

¹⁰ Principalement les gendarmes et les fonctionnaires de la police nationale non OPJ.

domaines d'application très étendus couverts par le code de l'environnement, mais aussi pour des considérations historiques ou statutaires :

Tableau n° 2 : Les agents habilités à constater les infractions au droit de l'environnement

Agents des parcs nationaux
Agents des réserves naturelles
Agents affectés à la surveillance de terrains du conservatoire du littoral
Gardes nationaux de la chasse et de la faune sauvage (office national de la chasse et de la faune sauvage)
Lieutenants de louveterie
Gardes-pêche (conseil supérieur de la pêche)
Ingénieurs en service à l'ONF (IGREF et ITEF),
Agents assermentés de l'ONF (techniciens forestiers de l'ONF, chefs de districts forestiers de l'ONF, agents techniques)
Agents des DIREN
Agents des douanes
Inspecteurs des installations classées
Agents des DRIRE (autres qu'inspecteurs des installations classées)
Agents des services de l'équipement
Agents en services dans les DRAF et les DDAF
Administrateurs des affaires maritimes
Officiers des corps techniques et administratifs des affaires maritimes
Contrôleurs des affaires maritimes
Personnels embarqués d'assistance et de surveillance des affaires maritimes (DRAM et DDAM).
Inspecteurs des affaires maritimes
Techniciens experts du service de la sécurité de la navigation maritime
Techniciens du contrôle des établissements de pêche maritime
Syndics des gens de mer
Gardes jurés/prud'hommes pêcheurs
Officiers de port et officiers de port adjoints
Chercheurs, ingénieurs, techniciens de l'IFREMER
Agents du service technique de la navigation maritime et des transmissions de l'équipement (ex service des phares et balises)
Agents des collectivités locales
Gardes-champêtres
Gardes particuliers
Agents des DRASS et des DDASS
Inspecteurs de salubrité (DASS ou des services communaux d'hygiène et de santé)
Inspecteurs de la pharmacie
Inspecteurs du travail
Agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
Agents des services chargés de la jeunesse et des sports (DRJS et DDJS)
Architectes des bâtiments de France
Inspecteurs régionaux des sites
Agents du ministère chargé de la culture
Inspecteurs de la radioprotection
Agents des directions départementales de protection civile, officiers et gradés professionnels des services d'incendie et de secours
Commandants des navires océanographiques de l'Etat
Commandants de bord des aéronefs de la protection civile/
Chefs de bord des aéronefs de la protection civile/
Commandants des aéronefs de l'Etat affectés à la surveillance des eaux maritimes/
Chefs de bord des aéronefs de l'Etat affectés à la surveillance des eaux maritimes
Inspecteurs désignés par le ministre de la défense, agents appartenant aux services de la défense
Ingénieurs des corps de l'armement
Techniciens d'études et de fabrication de l'aéronautique
Fonctionnaires des corps techniques de l'aviation civile
Commandants de bord des aéronefs militaires
Chefs de bord des aéronefs militaires
Commandants des bâtiments de la marine nationale
Officiers et officiers marins commandant les bâtiments de la marine nationale
Consuls de France (à l'exception des agents consulaires)
Agents compétents en matière d'organismes génétiquement modifiés

Source : « Les agents habilités à constater les infractions au droit de l'environnement » Fabienne Martin - ATEN - décembre 1995¹¹

¹¹ Dernières données fournies par le MEDD.

Ce tableau regroupe des agents dont les pratiques de contrôle sont très diverses : certains appliquent de façon quasi-quotidienne des polices qui relèvent de leur compétence, comme ceux de l'office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), du conseil supérieur de la pêche (CSP), de l'office national des forêts (ONF), des parcs nationaux (PN), des réserves naturelles (RN), des directions régionales de l'industrie de la recherche et de l'environnement (DRIRE). D'autres apportent leur concours plus épisodiquement et certains méconnaissent même leur capacité à intervenir. Ils ne possèdent pas nécessairement une culture « police » et a fortiori « police de l'environnement », en raison le plus souvent de l'absence de dispositif organisé ou de l'insuffisance de leur formation. Il existe donc un décalage important entre les prescriptions du code de l'environnement et son application sur le terrain. En fait, à l'exception des rares agents dédiés, comme les inspecteurs des installations classées, l'activité de contrôle des différents services, rapportée au nombre d'agents habilités est globalement faible.

De plus, aux 24 polices spéciales citées plus haut correspondent 21 procédures distinctes de commissionnement et d'assermentation. Spécifiées par décret, arrêté ou circulaire, elles sont d'application inégale suivant les départements. Elles entraînent de nombreuses difficultés pour les agents et les services.

Cette multiplicité des procédures de commissionnement est parfois source d'erreur. En outre, le délai d'obtention du commissionnement peut dans certains cas être supérieur à un an, et priver de fait les agents de la capacité d'exercer leur mission de police. Le changement d'affectation ou de spécialité des agents oblige le plus souvent à reprendre une procédure complète de commissionnement et à prêter serment à nouveau.

1.2. Une action administrative difficile à coordonner

Comme cela apparaît à la lecture du tableau n° 2, les polices de l'environnement sont exercées par une multitude d'acteurs dont beaucoup relèvent de ministères techniques ou de structures qui ne sont pas placées sous l'autorité directe du ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD). Néanmoins, dans le cadre de leur activité de répression des atteintes à l'environnement, ces agents accomplissent leur mission suivant des prescriptions qu'il revient à ce ministère de définir.¹²

Cette situation s'explique notamment par le fait qu'une part importante du droit de l'environnement est de création ancienne, alors que le ministère n'a été constitué qu'en 1971.

Qualifié alors de "*ministère de l'impossible*" par son premier titulaire, l'actuel MEDD a été conçu, à l'origine, comme une administration de mission disposant de moyens limités¹³. Il a repris progressivement aux ministères chargés de l'industrie, de l'agriculture, des transports, de la culture et de l'aménagement du territoire, les attributions et les moyens relatifs à l'environnement et aux risques. Sa structuration est encore en devenir, ce qui peut expliquer les particularités de son organisation et de ses modalités d'action.

¹² Bien évidemment cette observation ne concerne pas les agents des collectivités locales, mentionnés dans le tableau.

¹³ 300 agents en 1973.

1.2.1. Une capacité d'impulsion entravée par des difficultés d'organisation

L'organisation du ministère chargé de l'environnement, y compris en administration centrale, est encore marquée par les conséquences des transferts qui ont présidé à sa constitution.

Ainsi, le MEDD ne dispose pas de corps relevant de son autorité en dehors de celui des agents techniques de l'environnement (ATE), de catégorie C, et du corps des techniciens de l'environnement (TE) de catégorie B, chargés, entre autres fonctions, des missions de police. Les autres personnels titulaires ou contractuels, y compris l'ensemble des agents de catégorie A, relèvent pour leur gestion d'autres ministères et sont mis à disposition du MEDD ou détachés. De ce fait, le MEDD transfère ses crédits de personnels aux directions de gestion des ministères chargés de l'équipement, de l'agriculture, de l'industrie et de la santé.

Trois des cinq directions qui le composent¹⁴, la direction de la prévention des pollutions et des risques (DPPR), la direction de l'eau (DE) et la direction de la nature et des paysages (DNP), sont constituées de services issus d'autres ministères techniques. Elles définissent chacune dans leur domaine des orientations en matière de police de l'environnement, ce qui limite la capacité du ministère à énoncer une politique globale sur la mise en œuvre de ces polices. Elles ont chacune des cellules juridiques distinctes, non coordonnées entre elles.

Dans un souci de transversalité, la direction générale de l'administration, des finances et des affaires internationales (DGAFAI) s'est dotée en mai 2000 d'une sous-direction des affaires juridiques. Celle-ci compte deux bureaux et douze agents de catégorie A.

En outre, dans un autre service de cette direction générale, le département de la modernisation et de l'animation des services déconcentrés, une cellule a été constituée pour la coordination des polices de l'environnement. Elle anime des réunions et des groupes de travail internes sur des sujets concernant les polices. Elle tient également un site intranet. Mais elle n'apparaît pas en tant que telle dans l'organigramme de la direction et ses moyens se réduisent à deux agents.

1.2.2. Une action territoriale répartie entre de nombreux services

Les 26 directions régionales de l'environnement (DIREN) constituent les seuls services déconcentrés spécifiques du MEDD. Les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) sont des services déconcentrés, partagés entre l'autorité hiérarchique du ministre chargé de l'environnement et celle du ministre chargé de l'industrie. D'autres ministères techniques mettent à la disposition du MEDD en tant que de besoin leurs services déconcentrés (directions départementales de l'agriculture et de la forêt, directions départementales de l'équipement, directions départementales des services vétérinaires, directions des affaires maritimes, services départementaux de l'architecture et du patrimoine, etc.). En outre, le MEDD exerce sa tutelle ou sa co-tutelle sur 25 établissements publics chargés d'appliquer ses politiques.

¹⁴ la direction générale de l'administration, des finances et des affaires internationales (DGAFAI), la direction de la prévention des pollutions et des risques (DPPR), la direction de l'eau (DE), la direction de la nature et des paysages (DNP), la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale (DEEEE).

➤ **La coordination dans les régions**

Les directions régionales de l'environnement (DIREN) ont été créées par fusion des délégations régionales à l'architecture et à l'environnement, des services régionaux d'aménagement des eaux, des six délégations de bassins et de certains services hydrologiques centralisateurs. Le décret du 4 novembre 1991 relatif à leur organisation et à leurs missions les charge d'appliquer les textes concernant l'environnement « *sous réserve des attributions des autres services déconcentrés de l'Etat* ».

Après l'entrée en vigueur du décret du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration, qui définit notamment l'échelon régional comme le niveau d'animation et de coordination des politiques de l'Etat relatives à l'environnement, le décret du 4 novembre 1991 n'a pas été modifié pour préciser les compétences des DIREN à cet égard.

De ce fait, le rôle de coordination et d'animation des DIREN est resté insuffisamment défini et privé de support réglementaire clair. Leurs missions n'ont été consolidées que par des instructions écrites ou orales.

Les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) ont été créées en redéfinissant les attributions des anciennes directions régionales de l'industrie et de la recherche. Le décret du 6 juillet 1992 relatif aux missions et à l'organisation des DRIRE les place sous l'autorité conjointe des ministres chargés de l'industrie, de la recherche et de l'environnement. Cette situation se traduit notamment par le fait que les directeurs régionaux sont nommés conjointement par les ministres concernés. En revanche, les emplois d'inspecteur des installations classées figurent au budget du MEDD. Les DRIRE assurent la coordination des inspections des installations classées pour l'environnement (ICPE),

Pour remédier aux difficultés de coordination de l'ensemble des services déconcentrés dont il dispose, le MEDD a prévu, dans son projet de directive nationale d'orientation, de confirmer le rôle d'animation des DIREN et des DRIRE, auxquels il demande de désigner, dans chaque domaine d'action, un correspondant chargé d'animer les services au niveau départemental et les structures inter-services. Cette évolution devrait se poursuivre en application du décret du 5 octobre 2004 relatif aux pôles régionaux de l'Etat et à l'organisation de l'administration territoriale dans les régions et de la circulaire du premier ministre du 19 octobre 2004 qui prévoit, dans plusieurs régions, des rapprochements expérimentaux des DRIRE et des DIREN, tels que, par exemple, la nomination d'un directeur unique pour ces deux services.

➤ **La coordination dans les départements**

Depuis le 28 décembre 1984, les DDAF sont attributaires pour le compte du ministère de l'environnement de « *la gestion durable des espaces naturels, forestiers et ruraux et de leurs ressources ainsi que de l'amélioration de la qualité de l'environnement* ».

Elles apportent leur concours aux DIREN pour assurer la cohérence des interventions des établissements publics et organismes placés sous la tutelle du MEDD.

Elles participent également à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique de gestion des déchets.

Elles mettent en œuvre les mesures de protection et de gestion des eaux superficielles et celles relatives à la police de l'eau et de la pêche. Elles contribuent à la protection et à la gestion des eaux souterraines.

En matière d'eau, la coordination des services départementaux est assurée par les missions interservices de l'eau (MISE), pilotées dans 90 % des cas par les DDAF, ainsi que par quelques pôles de compétence et délégations inter-services. Leurs priorités d'action, qui avaient été fixées par la circulaire du 26 mars 2003, notamment pour la mise en œuvre des directives européennes¹⁵ et la définition de plans de contrôle, ont été reprises par une circulaire interministérielle¹⁶ du 2 novembre 2004, qui demande notamment aux préfets de franchir une étape supplémentaire en mettant en place un service unique chargé de la police de l'eau.

Malgré les efforts réalisés, l'éparpillement des missions et des agents au sein des différents services départementaux (DDAF, DDE, DDASS, services de la navigation, services maritimes...) nuit à la lisibilité de l'action de l'Etat, ce qui a conduit la direction de l'eau du MEDD à engager une réflexion sur la réorganisation de la police de l'eau en vue d'aboutir, à effectifs constants, à l'identification d'un seul service départemental.

Ces morcellements ont été identifiés de longue date et ont donné lieu aux circulaires du 27 avril 1994 et du 5 mai 1995 du ministre de l'environnement qui demandaient aux préfets de réunir une à deux fois par an tous les responsables des corps, services administratifs et établissements publics ayant une compétence dans le domaine de la police de l'environnement. L'ordre du jour de ces réunions devait comporter un bilan d'activité de chacun des organismes concernés, mais, de façon plus large, leur objectif était de permettre un échange d'informations sur leurs compétences, leurs activités respectives et leurs domaines d'intervention. Ce devait être également l'occasion de repérer des possibilités de travail en commun, d'initier des formations communes ou croisées, d'adopter des lignes directrices pour la mise en place de plans de contrôle.

Il ne semble pas que ces instructions aient été mises en application en dehors de la Savoie, où la démarche, préalablement expérimentée avec succès, s'est poursuivie jusqu'à maintenant, et de quelques autres départements. Dix ans plus tard, lorsque des réunions sont organisées, c'est sur l'initiative de certains services et de façon sectorielle, alors que le besoin de mise en cohérence de l'ensemble des missions de police à l'échelle du département est manifeste.

➤ Les établissements publics

L'une des spécificités du MEDD réside dans le fait qu'il s'appuie, pour mettre en œuvre ses politiques et appliquer les polices de l'environnement, sur 25 établissements publics. Plusieurs d'entre eux disposent d'un budget alimenté en tout ou partie par le prélèvement de taxes et de redevances (ex : agences de l'eau, CSP, ONCFS) et leurs personnels n'émargent pas au budget du MEDD.

Ces établissements publics ont globalement trois types de missions : des missions d'incitation économique, la réalisation d'études et de recherches, qui leur permet de mettre à la disposition

¹⁵ *Eaux résiduaires urbaines (ERU), pollutions par les nitrates d'origine agricole.*

¹⁶ *Circulaire cosignée par les ministres de l'intérieur, de la santé, de l'équipement, de l'agriculture et de l'environnement*

du MEDD une compétence spécifique, et l'exercice de certaines polices. Ainsi, les agents du conseil supérieur de la pêche (CSP), des parcs nationaux (PN), du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL), de l'office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), mais aussi de l'office national des forêts (ONF) et de l'institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), reçoivent du code de l'environnement le pouvoir de constater les infractions commises dans les domaines dans lesquels ils exercent des missions de protection de l'environnement. Certains, tels l'ONCFS et le CSP, y prennent une part prépondérante.

De ce fait, la détermination des priorités et de l'organisation des contrôles ne relève pas directement du MEDD mais des instances nationales de ces établissements publics, qui les diffusent dans leurs antennes territoriales. Cette situation vient encore accroître les difficultés de coordination des services chargés des contrôles au niveau local.

1.3. Des polices inégalement appliquées

Aucun ministère ne tient de statistiques rendant compte avec précision de l'activité de police en matière d'environnement et les données disponibles au MEDD demeurent hétérogènes et parcellaires. Elles ne permettent généralement pas de recouper les effectifs des agents chargés de les appliquer, les installations ou les situations donnant lieu à contrôle, les actions engagées, ainsi que les manquements relevés et les suites données par les administrations.

Sous cette réserve, la mission a pris l'option de restituer ses constats par grands domaines d'intervention en suivant les divisions du code de l'environnement qui distingue la protection des milieux physiques (livre II), les espaces naturels (livre III), la faune et la flore (livre IV) et la prévention des pollutions, des risques et des nuisances (livre V).

1.3.1. La protection des milieux physiques (livre II du code de l'environnement)

Le livre II du code de l'environnement comprend deux titres portant l'un sur l'eau et les milieux aquatiques, l'autre sur l'air et l'atmosphère.

La police de l'eau et des milieux aquatiques est étroitement liée à celle de la pêche en eau douce, qui relève du livre IV du code de l'environnement. Par exception à la présentation des polices livre par livre, l'ensemble sera donc évoqué ici.

1.3.1.1. L'eau, les milieux aquatiques et la pêche en eau douce

a) Organisation

La circulaire du 26 novembre 2004 précitée demande aux préfets de mettre en place un service unique de l'eau qui devra être défini pour le 30 mars 2005. Elle prévoit en outre, la mise en oeuvre d'un programme de contrôle « eau et milieux aquatiques » dont les priorités seront arrêtées par le préfet, après examen par le comité de pilotage de la MISE.

b) Effectifs et ressources

Le tableau suivant indique le nombre d'agents habilités à constater les infractions dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques en 2003.

Tableau n° 3 : Nombre d'agents habilités en 2003

	DDAF	DDE	CQEL ¹⁷	SN	DDASS	ICPE	CSP	ONCFS	Total
Police de l'eau	309	202	42	181	106	1336	536	117	2 829
Police de la pêche	144	18	Sans objet	73	Sans objet	Sans objet	669	1 181	1 850

Cette habilitation n'est qu'une capacité attribuée aux agents des services déconcentrés. Ceux-ci donnent jusqu'à présent la priorité à l'instruction des dossiers et n'utilisent donc pas systématiquement leur pouvoir de constatation.

La direction de l'eau a mis en place un site intranet consacré à la police de l'eau. Accessible à tous les agents des services de police de l'eau, ce site fournit des documents réglementaires, de jurisprudence et de doctrine.

c) Discussion

Les services ne disposent pas d'informations complètes sur le temps que les différents agents habilités consacrent aux contrôles de terrain. Il ressort néanmoins des observations de la mission, lors de ses déplacements, que les contrôles sont principalement le fait des agents du CSP et, à un moindre degré, de l'ONCFS.

Pour les agents des services déconcentrés, cette activité s'avère marginale, même si certains départements commencent, dans le cadre des MISE, à mettre en œuvre des plans de contrôle.

Dans ses missions d'inspection, l'Inspection générale de l'environnement (IGE) constate d'ailleurs que rares sont les départements affichant très clairement une politique globale de l'eau déclinée en plans d'actions, assortis de plans de contrôle.

Malgré la priorité affichée par la direction de l'eau, le nombre de plans n'augmente pas de façon significative. En 2002, il était sensiblement égal à celui de 2001 : 44 départements avaient mis en place des contrôles inopinés et 13 des plans de contrôles programmés avec le maître d'ouvrage. Les autres départements, s'ils pratiquent des contrôles, le font occasionnellement.

En outre, toutes les MISE n'ont pas recensé de façon exhaustive les ouvrages et les rejets à contrôler, ni défini de priorités.

A titre d'exemple, la MISE du département de l'Essonne, qui met en place un plan de contrôle en application de la circulaire du 26 mars 2003, a fourni les chiffres suivants :

Tableau n° 4 : Plan de contrôle de la MISE de l'Essonne pour 2003

<i>Objet du contrôle</i>	<i>Nombre total</i>	<i>Nombre à contrôler sur un an</i>
Stations d'épuration	70	6
Agriculteurs en zone vulnérable	800	10
Forages pour l'irrigation	120	6
Périmètres de protection de captage pour l'eau potable	38	1
Travaux en rivière	-	5
Digues et barrages	7	1
Divers	-	6

¹⁷ Cellules de qualité des eaux littorales.

La réalisation de ce plan de contrôle, qui ne représente que 0,5 ETP (équivalent temps plein), ne constitue qu'une pression légère sur les agents économiques concernés. Avec des objectifs correspondant au contrôle des stations d'épuration une fois tous les 10 ans et des agriculteurs en zone vulnérable une fois tous les 80 ans, la MISE de l'Essonne programme une action encore très en dessous des objectifs que l'Etat devrait se fixer. Cette situation, similaire à celle des autres départements, fait ressortir que les MISE n'en sont qu'au début d'une activité de contrôle organisée et efficiente.

Le CSP bénéficie d'une expérience plus ancienne qui lui permet de programmer l'activité de ses brigades départementales de manière plus rigoureuse lors de réunions annuelles auxquelles un représentant du procureur est systématiquement convié. Dans de nombreux départements, ce dispositif permet d'organiser avec efficacité la police de la pêche et des milieux aquatiques, les contrôles réalisés par les agents du CSP conduisant à verbaliser les principales atteintes à la qualité des milieux.

Très limité en 2001, ainsi que le montre le tableau ci-dessous, le recours aux mesures contraignantes rappelées par la circulaire du 26 mars 2003 tend à se développer pour les mises en demeure. Toutefois, leur nombre reste anormalement faible, puisqu'il est de moins de trois par département. Les autres mesures demeurent stables.

Tableau n° 5 : Les mesures administratives contraignantes

	2001	2002	2003
Courriers de mise en demeure	89	157	238
Arrêtés de mise en demeure	18	22	64
Arrêtés de consignation	2	2	2
Arrêtés d'exécution d'office	2	0	0
Arrêtés de suspension ou de retrait d'autorisation	0	0	1

1.3.1.2. La lutte contre les pollutions des eaux marines

a) Organisation

Le fait que ces pollutions proviennent de navires le plus souvent immatriculés dans des ports étrangers a conduit à écarter les contrôles administratifs au bénéfice des poursuites judiciaires. Or, le traitement judiciaire a connu récemment une évolution marquante en raison de la création, par la loi du 3 mai 2001, de juridictions spécialisées pour le jugement des procédures relatives aux rejets d'hydrocarbures.

Le décret du 11 février 2002 a attribué cette compétence à six tribunaux du littoral maritime : Brest, Le Havre et Marseille pour la métropole, Fort de France, Saint-Denis de la Réunion, Saint-Pierre-et-Miquelon pour l'outre-mer. Le tribunal de Paris reste compétent pour les infractions commises en pleine mer par des capitaines de navires français et pour les pollutions résultant d'un accident dans la zone économique exclusive ou dans la zone de protection écologique.

L'instruction du Premier ministre en date du 15 juillet 2002, relative à la recherche et à la répression de la pollution par les navires, engins flottants et plates-formes a pris en compte la mise en place de ces tribunaux. Elle confie aux centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) le soin de centraliser les informations recueillies, quelle que soit leur origine, et d'assurer, sous l'autorité du préfet maritime, la coordination des

interventions de recherche et de constatation des infractions préalable à l'engagement des poursuites.

Les pouvoirs des préfets maritimes (Cherbourg, Brest et Toulon) ont été précisés par le décret du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'action de l'Etat en mer : autorité de police administrative générale, ils sont désignés comme responsables de la coordination des administrations en mer et peuvent, à la demande du procureur de République, faire procéder au déroutement d'un navire à l'origine d'une pollution.

A l'arrivée au port, le capitaine et le mécanicien sont immédiatement entendus. Généralement, le procureur ordonne l'immobilisation du navire, qui peut être levée après versement par l'armateur d'un cautionnement, dont le montant est fixé par l'autorité judiciaire.

S'agissant du mode de constatation de l'infraction, les pays signataires de l'accord concernant la coopération en matière de lutte contre la pollution de la mer du Nord par les hydrocarbures et autres substances dangereuses (accord de Bonn) ont adopté un nouveau code d'apparence des nappes d'hydrocarbures ayant pris effet le 1^{er} janvier 2004. Ce code permet de décrire et d'estimer le volume des déversements d'hydrocarbures à partir de photos aériennes, ce qui doit permettre de limiter les contestations.

b) Effectifs et moyens matériels

Les moyens de surveillance des préfectures maritimes sont mobilisés 24 heures sur 24 et couvrent toute la zone placée sous leur compétence : patrouilleurs de haute mer de la marine nationale, vedettes des affaires maritimes, des douanes et de la gendarmerie maritime, moyens aériens de la marine nationale et des douanes. Les préfectures maritimes traitent également les renseignements fournis directement par les navigants et les plaisanciers.

Elles bénéficient des moyens de surveillance aérienne des douanes, dotées de deux avions POLMAR spécialement équipés de radars conçus pour la détection des nappes de pollution et de moyens photographiques permettant d'établir la preuve de l'origine de la pollution :

- le POLMAR I est basé à Bordeaux-Mérignac pour la surveillance de la façade atlantique, Manche, Mer du Nord ;
- le POLMAR II à Hyères pour la Méditerranée ;
- un avion POLMAR III, basé à Lann-Bihoué, viendra remplacer le POLMAR I qui sera réformé en 2005 ; doté de caméras à très bas niveau de lumière, le nouvel appareil identifiera mieux les navires en infraction, y compris de nuit.

c) Discussion

Dans un domaine où l'action de l'administration est dédiée à des opérations de surveillance et à la mise en œuvre de l'enquête judiciaire sous la conduite du procureur, l'efficacité de l'intervention administrative est directement tributaire des moyens juridiques et d'organisation dont disposent les juridictions compétentes.

Jusqu'en 2002, pour la pollution par les navires, engins flottants et plates-formes, les auteurs d'infractions étaient difficiles à poursuivre et les moyens de contrainte rarement mis en œuvre en raison d'une insuffisante coordination entre administration et autorité judiciaire.

La mise en place de juridictions spécialisées a radicalement changé la situation. La mission a pu constater lors de ses déplacements à Brest et à Marseille que la préfecture maritime assurait effectivement la coordination des actions de constatation des pollutions dues aux navires. Le tableau de bord des affaires en cours fait apparaître l'accroissement du nombre des procédures et l'accélération de leur traitement (annexe 6).

Ces avancées sont néanmoins subordonnées à la dotation en moyens de contrôle des services chargés de la surveillance. A cet égard, la situation paraît fragile : la douane est seule équipée de POLMAR, avions à hélice volant à basse altitude parfaitement adaptés à leur mission de détection. Mais leur nombre apparaît insuffisant puisque deux avions doivent couvrir 5 000 km de côtes et qu'un seul appareil est affecté à la surveillance de la façade atlantique, Manche, Mer du Nord. De plus, les POLMAR ne sont fabriqués que par une entreprise, française, qui ne les produit qu'à la demande des douanes. Ce marché est très étroit et la situation par ailleurs dégradée de l'entreprise sur le plan économique pourrait, à l'avenir, compromettre le maintien de cet équipement.

1.3.2. Les espaces naturels (livre III du code de l'environnement)

1.3.2.1. Le littoral

a) Organisation

Les principales dispositions concernant l'occupation des espaces littoraux figurent au code de l'urbanisme et sont reprises dans le code de l'environnement.

Pour la sauvegarde de l'espace littoral, le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) mène une politique d'acquisition foncière. L'entretien et la surveillance de ces terrains sont assurés par les gardes du littoral, dont le statut n'a été précisé que récemment par la loi du 27 février 2002. Certains sont commissionnés comme gardes particuliers pour assurer la protection des propriétés du conservatoire. Ils peuvent également l'être au titre de la protection de la nature après avoir reçu une formation validée par l'atelier technique des espaces naturels (ATEN).

b) Effectifs

On dénombrait, fin 2003, 435 gardes du littoral (agents d'entretien, gardes, gardes gestionnaires et techniciens de gestion) dont 225 permanents et 210 emplois jeunes.

Tableau n° 6 : Les effectifs de gardes du littoral

Nombre de gardes du littoral :	435
Dont nombre d'agents commissionnés :	158
- en qualité de garde particulier (art. 29 CPP)	112
- au titre de la protection de la nature (art. 415-1 du CE)	46

c) Discussion

La mise en oeuvre des polices par les gardes du littoral est très limitée, leur activité privilégiant la prévention. En l'absence de dispositif coordonnant l'ensemble des moyens consacrés aux espaces naturels et à la protection de la nature dans un département, elle reste relativement isolée. Enfin la disparition du programme « emploi-jeunes » affectera considérablement les ressources humaines disponibles.

1.3.2.2. Les parcs nationaux

a) Organisation

Les espaces relevant des 7 parcs nationaux sont contrôlés dans le cadre de la police de la nature par les techniciens et agents techniques de l'environnement qui y sont affectés.

En l'absence de directive nationale, chaque parc fixe, sous l'autorité des parquets, sa propre politique de contrôle.

b) Effectifs

En 2003, il y avait 231 gardes-moniteurs commissionnés et assermentés.

c) Discussion

L'activité de police reste limitée, la priorité étant généralement donnée aux actions scientifiques et techniques et à la sensibilisation des visiteurs.

Depuis leur titularisation dans les corps de technicien et d'agent technique de l'environnement, les gardes des parcs reçoivent une formation identique à celle des agents du CSP et de l'ONCFS, comprenant un volet sur les polices de l'environnement.

En l'absence d'orientation nationale, il n'est pas sûr que cette formation soit suffisamment utilisée dans leur action quotidienne. La politique de contrôle des parcs n'est que rarement coordonnée avec celles du CSP et de l'ONCFS ou des autres agents commissionnés pour la protection de la nature. Néanmoins, des opérations de contrôle sont ponctuellement organisées avec ces deux établissements publics, les douanes, l'ONF ou la gendarmerie.

1.3.2.3. Les réserves naturelles

a) Organisation

Le préfet a la possibilité de confier la gestion d'une réserve, quel qu'en soit le propriétaire, à des organismes très divers : parcs nationaux, parcs naturels régionaux, collectivités territoriales ou leurs groupements, associations.

Chaque réserve fixe sa propre politique de contrôle, et en rend compte, le cas échéant, à la DIREN.

b) Effectifs

Sur les 154 réserves naturelles couvrant 458 000 ha, on dénombre 239 agents commissionnés spécialement au titre des réserves naturelles (art. L 332-20 du code de l'environnement) dont 12 sont également affectés à la surveillance des terrains du conservatoire du littoral.

c) Discussion

Les gardes des réserves naturelles relèvent de statuts très variés. Ils sont, la plupart du temps, salariés de l'association ayant en charge la gestion du site. Quelques-uns seulement sont des agents relevant des collectivités locales.

Ils ne consacrent qu'environ 30 % de leur temps à la surveillance¹⁸, le reste étant utilisé pour la collecte des données, la gestion de la réserve, les travaux d'entretien et l'accueil du public.

1.3.2.4. Les monuments naturels et les sites inscrits ou classés

a) Organisation

Par circulaire du 30 octobre 2000 relative aux orientations pour la politique des sites, le MEDD a demandé aux DIREN de réaliser dans chaque département, avec le SDAP un bilan précis des sites inscrits ou classés et d'établir un programme triennal de mise en œuvre de la législation sur les sites en rappelant la nécessité de relever les infractions.

b) Effectifs

Il n'existe pas de recensement national des agents chargés du contrôle, qui relèvent des DIREN et des SDAP. Certaines DIREN ne disposent d'aucun agent commissionné et assermenté et il arrive que, dans certains SDAP, seul le chef de service le soit.

c) Discussion

Le programme tracé par la circulaire du 30 octobre 2000 est en profond décalage avec les moyens réellement consacrés à ce domaine. Si les états des lieux sont généralement bien dressés par les DIREN, parfois sans que les SDAP se sentent suffisamment associés, les services rencontrés par la mission au cours de ses déplacements n'ont fait état d'aucun programme triennal et les agents des DIREN, comme ceux des SDAP, se sont montrés peu mobilisés pour assurer des contrôles de terrain, malgré les actions de formation organisées sur ce thème en 2003 et 2004.

1.3.2.5. La circulation motorisée dans les espaces naturels

a) Organisation

La circulation motorisée est proscrite en dehors des routes et des voies privées ouvertes à la circulation publique. En outre, l'utilisation de motos-neige à des fins de loisir est interdite en dehors des terrains spécialement aménagés à cette fin.

b) Effectifs

Tous les agents commissionnés et assermentés de l'ONF, de l'ONCFS, du CSP et des parcs nationaux sont de droit habilités à relever les infractions en cette matière.

c) Discussion

Si depuis quelques années, les agents de l'ONCFS ont commencé à relever des infractions, en intégrant l'application de cette réglementation dans ses programmes départementaux, aucune politique de contrôle n'a été conçue au niveau national.

¹⁸ Source DGAFAI

1.3.3. La protection de la faune et de la flore (livre IV du code de l'environnement)

1.3.3.1. L'application de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore menacées d'extinction

a) Organisation

La convention de Washington sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, plus connue par son acronyme anglais CITES¹⁹, est un accord international entre Etats qui a pour but de veiller à ce que le commerce international des spécimens d'animaux et de plantes sauvages ne menace pas la survie des espèces. Entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1975, elle confère une protection à plus de 30 000 espèces sauvages, animales et végétales.

Le Fonds mondial pour la nature²⁰ a pu estimer que le commerce, licite et illicite, d'espèces de faune sauvage (animaux morts ou vivants), de flore sauvage et les produits qui en sont dérivés atteindrait un montant de 20 milliards de dollars US par an, soit environ 15 milliards d'euros. Sur ce total, le trafic illicite représenterait environ 2 à 3,5 milliards de dollars (entre 1,4 et 2,2 milliards d'euros), selon le conseil économique et social des Nations unies²¹. Le trafic international dans ce domaine est donc important.

Sur l'ensemble des agents compétents pour relever les infractions²², n'interviennent en pratique, outre les gendarmes et les policiers, que les agents des douanes, de l'ONCFS et des DDSV.

Les services extérieurs des douanes sont chargés des vérifications physiques et documentaires aux frontières et sont également compétents pour contrôler le caractère licite de la détention des spécimens CITES sur le territoire national. Ils sont à même d'identifier les espèces faisant l'objet d'un commerce particulièrement important. En cas de doute, les douanes font expertiser les spécimens par l'autorité scientifique française²³.

L'ONCFS, les DDSV, ainsi que les forces de police et de gendarmerie, ont compétence pour réaliser des contrôles à l'intérieur du territoire national. Une attention particulière est portée aux établissements détenant des animaux d'espèces non domestiques, dont les responsables doivent être titulaires d'un certificat de capacité pour l'entretien d'animaux sauvages.

b) Effectifs

Il n'existe pas de recensement national de l'ensemble des agents intervenant dans les différentes formes de contrôle.

L'ONCFS a mis en place une brigade mobile CITES (composée de huit agents), pouvant intervenir sur l'ensemble du territoire national. Elle anime un réseau de correspondants « CITES et capture » présents dans les services départementaux.

¹⁹ convention on international trade in endangered species of wild fauna and flora.

²⁰ (world wild life fund – WWF)

²¹ Rapport du secrétariat général de la commission pour la prévention du crime et la justice pénale, onzième session, Vienne, 16-25 avril 2002

²² cf. art L415-1 du code de l'environnement, voir tableau ci-dessus.

²³ Il s'agit du Muséum national d'histoire naturelle.

c) Discussion

La mission ne dispose que des chiffres fournis par les douanes et l'ONCFS. Le tableau suivant présente les infractions relevées par les douanes en 2002 et 2003 :

Tableau n° 7 : Les infractions relevées par les douanes en 2002 et 2003

Nombre de constatations			Quantités saisies (nombre)		
2002	2003	Evolution	2002	2003	Evolution
523	514	-1,72%	7 843	6 445	-17,82%

Source : rapport d'activité de la douane pour 2003

En 2003, la brigade CITES de l'ONCFS a participé au contrôle de 127 établissements détenant des espèces animales et relevé 362 délits.

1.3.3.2. La chasse et la faune sauvage

a) Organisation

La direction générale de l'ONCFS donne des directives écrites de programmation, les délégués interrégionaux les adaptent au contexte local afin d'élaborer des programmes d'intervention des services départementaux. Traditionnellement consacrée aux actes de chasse, l'activité de contrôle s'est élargie à la protection de la faune sauvage et plus généralement à la police de la nature.

b) Effectifs

L'ONCFS dispose de 1 181 agents commissionnés : 1 070 en brigades départementales et 111 en brigades mobiles d'intervention (BMI). Les missions de police ont représenté 63% du temps d'activité des agents en 2003.

c) Discussion

L'administration centrale ne fixe pas de priorité à l'établissement public pour ses activités de contrôle. On ne relève pas non plus de coordination organisée avec les services déconcentrés.

Les services de l'ONCFS prennent l'initiative de se coordonner avec d'autres services, le plus souvent la gendarmerie, les douanes ou le CSP, pour monter des opérations communes de contrôle. Dans ce contexte, la part de l'activité consacrée à la police de la nature se développe, de façon inégale selon les départements, mais la priorité reste donnée au contrôle des actes de chasse.

1.3.4. La prévention des pollutions, des risques et des nuisances (livre V du code de l'environnement)

1.3.4.1. Les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)

a) Organisation

Le contrôle des installations industrielles est fait par les inspecteurs des DRIRE, celui des élevages et des industries agroalimentaires par les inspecteurs des services vétérinaires.

En application de la circulaire du 10 mai 1991 relative au « *renouveau du service public et à l'organisation de l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement* », la coordination est assurée par les DRIRE.

L'activité de ces services a été réorganisée afin de renforcer les compétences des inspecteurs et de préciser les modalités de pilotage par l'administration centrale (définition de priorités, bilan d'activité et communication). Cette démarche s'est prolongée à travers la stratégie ministérielle de réforme du MEDD qui comporte un programme de modernisation de l'inspection des ICPE, mis en place en février 2004, pour accompagner le renforcement du nombre d'inspecteurs en DRIRE.

Une séparation stricte des fonctions d'inspection et de développement industriel en DRIRE a été décidée à partir de 1999. Cette réforme est achevée, sauf dans les rares subdivisions des DRIRE qui ne comprennent qu'un ou deux agents.

Les inspecteurs des installations classées sont compétents pour relever les infractions relatives aux déchets. Ils interviennent en ce domaine :

- au titre des ICPE, pour les installations de stockage et d'élimination ; tous les déchets reçus et expédiés par les installations spécialisées doivent faire l'objet de bordereaux qui permettent d'identifier les producteurs de déchets, la nature des déchets, les traitements appliqués et leur destination finale ;
- au titre de la législation sur les déchets, pour les établissements producteurs, transporteurs, éliminateurs de déchets spéciaux (valorisation des emballages, collecte des huiles usagées).

b) Effectifs

De 750 agents en poste en 1998, dont 500 inspecteurs, l'inspection des installations classées pour les DRIRE et les DDSV, est passée en 2004 à 1 253 inspecteurs.

c) Discussion

On compte environ 450 000 installations soumises à déclaration et 64 600 établissements comprenant au moins une installation soumise à autorisation, dont près de 23 700 élevages.

Depuis 2000, la direction de la prévention des pollutions et des risques (DPPR) sélectionne chaque année les thèmes sur lesquels l'inspection des installations classées est amenée à engager une action prioritaire. Des priorités régionales peuvent s'y ajouter dans la limite des moyens disponibles localement.

Des objectifs ont été fixés à partir de 2003 pour augmenter la fréquence des visites dans les établissements les plus dangereux :

- au moins une fois par an dans les 2 000 établissements²⁴ qui présentent le plus de risques pour les personnes, leur santé et l'environnement ;
- au moins une fois tous les 3 ans dans les 8 000 établissements²⁵ qui présentent des enjeux importants en terme de protection des personnes, de leur santé et de l'environnement.

²⁴ On comptait en France, en 2003, 512 établissements Seveso seuil bas et 620 Seveso seuil haut.

²⁵ Il y avait, en 2003, 6014 établissements relevant de la directive IPPC du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution.

- Les autres établissements autorisés doivent être visités au moins une fois tous les dix ans. Chaque année, des contrôles inopinés doivent être diligentés par l'inspection sur 10% des établissements soumis à autorisation.

La mission a pu constater, là où elle s'est déplacée, que les DRIRE se fixent des objectifs d'inspection, établissent des plans de contrôle et tiennent des tableaux de bord de l'activité réalisée, en application de ces instructions.

Pour les élevages, le traitement des dossiers d'autorisation ou de déclaration avait pris ces dernières années beaucoup de retard dans les régions d'élevage intensif et le contrôle y était pratiquement inexistant. En Bretagne, des moyens complémentaires ont été fournis aux services et des programmes de visite des exploitations mis en place, mais il y a encore très peu d'infractions relevées. Le principe retenu est de commencer par informer l'exploitant de ses obligations, puis de l'avertir, puis de le mettre en demeure, et enfin de le verbaliser.

L'activité d'inspection s'établit comme suit pour les trois dernières années :

Tableau n° 8 : L'activité d'inspection des ICPE

	2001	2002	2003
Visites d'inspection sur site	24 296	24 648	25 121
Visites suite à accident ou pollution accidentelle	726	587	697
Visites suite à une plainte	2 978	2 300	2 146

	2001	2002	2003
Arrêtés de prescriptions complémentaires	3 249	3 752	3 712
Arrêtés de mise en demeure	3 368	3 046	2 667
Arrêtés de consignation	296	439	316
Arrêtés de suspension d'activité	222	173	150
Arrêtés de suppression ou de fermeture	40	48	38

Ces tableaux font apparaître une légère augmentation des visites d'inspections sur site, et dans le même temps, une diminution du nombre de visites effectuées suite à un accident ou une plainte. Il est difficile en revanche d'établir une corrélation entre le nombre des visites et celui des décisions administratives.

1.3.4.2. Les organismes génétiquement modifiés

Leur contrôle est organisé par le ministère de l'agriculture, en lien avec la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et les douanes²⁶. La mission a constaté dans ses déplacements que cette police était rarement citée par les services déconcentrés relevant du MEDD.

Dans ces conditions, la mission n'a pu obtenir de chiffres concernant les contrôles ou les sanctions.

²⁶ Voir le site internet <http://www.ogm.gouv.fr>.

1.3.4.3. Le bruit

a) Organisation

Traité tout d'abord comme un problème de voisinage (tapage nocturne) ou de santé publique, le bruit n'a vraiment été reconnu comme une nuisance générale pour les personnes et l'environnement que par la loi du 31 décembre 1992, désormais codifiée aux articles L. 571-1 à L. 571-26 du code de l'environnement. Ce code réglemente les objets à émission sonore, les activités bruyantes, les infrastructures de transports terrestres et le bruit des transports aériens.

Pour les activités bruyantes, le décret du 15 décembre 1998 impose une réglementation aux établissements diffusant, à titre habituel, de la musique amplifiée tels que discothèques, bars musicaux, salles des fêtes, salles polyvalentes. C'est la seule activité faisant l'objet d'une réglementation, ce qui restreint la portée actuelle des dispositions législatives.

Le ministre de l'écologie et du développement durable a dans ses attributions de veiller, en liaison avec les ministres intéressés, à la réduction des nuisances sonores et la DPPR est chargée d'exercer la coordination interministérielle de la politique de lutte contre le bruit. Une mission bruit a été mise en place, à cette fin, au sein de la DPPR. En 2003, a été adopté un plan national contre le bruit qui comprend principalement des mesures sur la connaissance et la prévention.

L'ordonnance du 12 novembre 2004, qui transpose la directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement, introduit dans le code de l'environnement l'obligation d'établir des cartes de bruit pour les principales infrastructures de transport et les grandes unités urbaines.

Sur le plan local, les préfets de département ont été invités à mettre en place des pôles de compétence bruit par la circulaire du 27 mars 1995 du ministère de la santé avec le concours des DDASS. L'un des objectifs est d'apporter une meilleure réponse aux nombreuses plaintes provenant des particuliers ou des associations. La circulaire interministérielle du 27 février 1996 relative à la lutte contre les bruits de voisinage a confirmé cette recommandation. Un effort particulier est demandé aux collectivités locales dont les agents sont chargés de constater les bruits de voisinage.

➤ *Le bruit au voisinage des aéroports*

Des mesures spécifiques ont été prises pour réduire le bruit au voisinage des aéroports. Une autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA) a été créée par la loi du 12 juillet 1999. Elle peut prononcer, des amendes administratives en cas de non-respect des arrêtés d'exploitation pris pour lutter contre les nuisances sonores.

Les procès verbaux adressés à l'ACNUSA sont établis par des fonctionnaires habilités, parmi lesquels des agents de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) et des officiers de gendarmerie du transport aérien. Chaque dossier est instruit par la commission nationale de prévention des nuisances, placée auprès du ministre chargé de l'aviation civile, qui recueille les observations du contrevenant, ainsi que tous documents aidant à la compréhension des faits (relevés radars, transcription radio, données météorologiques ...) et propose une sanction. Le montant des sanctions est au maximum de 12 000 euros pour une personne morale (compagnie aérienne) et de 1 500 euros pour une personne physique (exploitant privé).

b) Effectifs et moyens matériels

Il n'y a pas de recensement des agents chargés du contrôle. S'agissant d'une police interministérielle, éclatée, exercée également par les collectivités territoriales, aucun service n'est en mesure de fournir une statistique globale.

Les DDASS qui animent des pôles de compétence bruit sont dotées de matériel de mesure acoustique et le MEDD subventionne les communes qui veulent s'équiper.

La mission bruit de la DPPR a mis en place un dossier bruit sur le site internet du MEDD. Elle subventionne le centre d'information et de documentation sur le bruit (CIDB), structure associative qui participe à la rédaction et à la diffusion de fiches destinées aux élus des collectivités territoriales.

c) Discussion

L'action de coordination du MEDD porte essentiellement sur des mesures de connaissance (cartes de bruit), de prévention (impact des infrastructures de transports terrestres) ou de réduction des nuisances (isolation phonique), dont l'importance est confirmée par la transposition de la directive du 25 juin 2002.

En revanche, elle ne prend que trop peu en compte le contrôle et la répression. Le plan national d'actions contre le bruit lancé en octobre 2003 n'aborde ces questions que de façon très partielle.

En fait, la politique de lutte contre le bruit reste éclatée entre de très nombreux intervenants. Pour la constatation des infractions, le code de l'environnement habilite les agents des services de l'Etat chargés de l'environnement, de l'agriculture, de l'industrie, de l'équipement, des transports, de la mer, de la santé et de la jeunesse et des sports. Il n'y a pas de commissionnement unique, chaque ministère gardant ses compétences propres. De plus, pour les bruits de voisinage, l'objectif est de faire intervenir en priorité des agents municipaux formés et assermentés à cet effet.

Seuls 59 pôles de compétence « bruit » sont en place dans les départements et 10 autres en cours de constitution.

Pour le bruit des aéroports, l'ACNUSA a traité 992 procès-verbaux depuis son installation en 2000, soit environ 200 par an. Ces affaires concernent essentiellement des compagnies aériennes, condamnées pour 2003 à des peines d'amendes moyennes de 6 800 euros.

Dans son rapport annuel, cet organisme fait part d'une certaine indifférence des pouvoirs publics à l'égard de l'action de répression. Ainsi, il souligne la faiblesse du nombre des agents affectés au relevé des infractions, dont l'effectif, déjà jugé insuffisant, n'a pas été réajusté en fonction de l'accroissement, depuis mars 2003²⁷ des normes à faire respecter. Cette situation a des effets négatifs et sur le nombre de mouvements contrôlés et sur celui des PV établis.

²⁷ Depuis le 20 mars 2003, l'infraction de déviation de trajectoire prend en considération le « volume de protection environnementale » ce qui entraînerait un accroissement des vols à examiner.

1.3.4.4. Les dispositifs publicitaires et les enseignes

a) *Organisation*

Par circulaire du 5 avril 2001 relative à la mise en oeuvre des textes sur la publicité, les enseignes et les pré-enseignes, le MEDD a demandé aux préfets de coordonner étroitement l'application de la réglementation par les divers services concernés en constituant un pôle de compétence spécialisé dans ce domaine et en le plaçant sous l'autorité d'un chef de projet. La définition d'une stratégie d'action à court ou moyen terme permettant de hiérarchiser des priorités a été fortement recommandée.

Les agents chargés du contrôle relèvent d'une multiplicité de services : agents de police judiciaire, fonctionnaires habilités à constater les infractions concernant les monuments historiques et les sites, la voirie routière, le code de l'urbanisme, ingénieurs des ponts et chaussées, des travaux publics de l'Etat, agents des services des ports maritimes, agents des collectivités locales.

b) *Effectifs et moyens matériels*

Il n'y a pas de recensement des agents commissionnés pour exercer les contrôles.

c) *Discussion*

Il n'a pas été fait mention devant la mission, lors de ses déplacements, de l'existence de pôles de compétence. En fait, la police des dispositifs publicitaires et des enseignes est le plus souvent assurée par les gendarmes et les agents des DDE, dans le cadre d'actions ponctuelles sur des points noirs identifiés en bordure de routes en dehors des agglomérations.

Les dernières données disponibles au MEDD relatives aux sanctions administratives remontent à 1999 : on relevait, pour cette année, 6 250 procédures engagées contre les contrevenants, dont environ 4 200 traitées à l'amiable, le reste étant constitué d'arrêtés de mise en demeure pris pour moitié par les maires et pour moitié par les préfets. On notait également une trentaine d'amendes administratives et la réalisation de 760 déposes ou mises en conformité d'office.

1.3.5. Le cas particulier de la sûreté nucléaire

a) *Organisation*

En l'absence de loi cadre relative à l'énergie nucléaire, le code de l'environnement n'aborde que de façon marginale le cas des substances radioactives et des installations nucléaires de base, dans le titre consacré à l'air et à l'atmosphère. Renvoyant à des législations spécifiques anciennes, peu adaptées et peu sévères, ce code ne prévoit pas de sanctions pénales pour les déchets radioactifs et ne soumet pas les installations nucléaires de base (INB), au droit commun des ICPE.

Pourtant, en 1990, le Parlement avait demandé à l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques d'examiner la façon dont était assuré le contrôle de la sûreté des installations nucléaires et de la radioprotection. Dès le début de ses travaux, l'office parlementaire a saisi le Gouvernement aux fins d'étudier la possibilité d'une loi-cadre relative à l'énergie nucléaire qui énoncerait les principes du droit du nucléaire, reprendrait certaines

dispositions des lois précédentes en les actualisant et définirait les principes d'organisation des autorités de contrôle²⁸.

Un projet de loi relatif à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire a finalement été déposé à l'Assemblée nationale le 9 juillet 2001, puis retiré et déposé au Sénat le 21 février 2002, mais n'a pas encore été débattu. Sa discussion est cependant inscrite à l'ordre du jour du Sénat pour le premier semestre 2005.

Seules les mesures réglementaires du dispositif de sûreté nucléaire ont été revues en 2002. La nouvelle organisation clarifie le rôle des instances intervenant dans la filière électronucléaire et renforce les pôles de compétence existants. Les fonctions d'évaluateur confiées à l'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) et de contrôleur relevant de la direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection (DGSNR) sont séparées.

Le décret du 22 février 2002 modifiant le décret du 1^{er} décembre 1993 et créant une direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection confie à celle-ci l'ensemble des responsabilités de contrôle. Cette direction dépend des ministères chargés de l'industrie et de l'environnement pour la sûreté nucléaire, ainsi que du ministère de la santé pour la radioprotection.

La DGSNR s'appuie sur des services déconcentrés de l'État, les divisions de la sûreté nucléaire et de la radioprotection (DSNR), qui exercent leurs activités au sein des DRIRE, dans des zones ad hoc constituées d'une ou plusieurs régions administratives.

L'ensemble constitué par la DGSNR et les services déconcentrés de l'État est couramment désigné par le vocable « *autorité de sûreté nucléaire* » (ASN). Les prescriptions applicables aux installations nucléaires de base reposent sur la loi du 2 août 1961 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique et les odeurs, qui ne prévoit pas explicitement de mesures administratives contraignantes autres que le refus d'autorisation.

L'ASN met en œuvre six types d'inspections :

- les inspections courantes ;
- les inspections renforcées ;
- les inspections de revue, qui mobilisent toute une équipe d'inspecteurs sur plusieurs jours ;
- les inspections avec prélèvements et mesures sur les rejets ;
- les inspections réactives à la suite d'un incident particulièrement significatif ;
- les inspections de chantier, à l'occasion des arrêts de tranche des réacteurs.

b) Effectifs et moyens matériels

L'effectif global de l'ASN s'élève à 312 personnes, réparties entre la DGSNR et les DSNR. La DGSNR a bénéficié en 2003 de la création de 22 emplois et du transfert de 5 emplois du ministère chargé de la santé, ainsi que d'une augmentation de ses moyens de fonctionnement.

En 2003, le nombre des inspecteurs des INB en poste était de 143, dont 76 en DRIRE. Les DSNR pilotent la majorité des inspections réalisées sur les sites nucléaires et contrôlent le

²⁸ *Sûreté et sécurité des installations nucléaires : bilan et perspectives de la politique de sûreté (9ème rapport) - (mars 1999) - 118ème recommandation.*

déroulement des arrêts pour maintenance et rechargement en combustible à l'issue desquels l'ASN aura à se prononcer sur le redémarrage des installations.

L'IRSN, doté d'un effectif de 1 500 personnes, apporte un appui technique à la DGSNR. Ses interventions, sous forme de travaux et analyses de sûreté nucléaire et de radioprotection sont financées par une subvention inscrite au budget du MEDD. Une convention annuelle en définit le montant et la nature.

L'ASN a ouvert un site Internet en mai 2000, qui informe sur la sûreté nucléaire et la radioprotection en France : les événements survenus sur les installations nucléaires civiles, les communiqués de presse, les décisions et mises en demeure de l'ASN, ainsi que ses prises de position.

c) Discussion

L'activité d'inspection s'établit comme suit pour les trois dernières années :

Tableau n° 9 : L'activité d'inspection de l'ASN

	2001	2002	2003
Nombre d'inspecteurs	124	129	143
Nombre d'inspections	674	666	670

Le tableau ci-dessus met en évidence une dégradation de la productivité du contrôle : avec des effectifs en augmentation sensible, le nombre de contrôles reste globalement stable. Par ailleurs, sur les 670 inspections menées en 2003, 176 (soit moins de 30 %) avaient un caractère inopiné.

Si les missions d'inspection semblent remplies de façon satisfaisante, en assurant une présence effective des services de contrôle dans les 125 INB existantes, les capacités de sanctions, qu'elles soient administratives ou judiciaires, sont particulièrement restreintes. A la différence de la police des installations classées, les règles applicables aux INB n'attribuent aux services de contrôle aucun pouvoir de coercition, même dans le cas où l'exploitation de ces installations ne serait pas conforme aux arrêtés d'autorisation.

Pour combler ce vide, la DGSNR a développé en pratique tout un ensemble de mesures s'apparentant à la mise en demeure ou à la notification de prescriptions complémentaires, dont la publication sur le site Internet a, de l'avis du directeur de la sûreté nucléaire, un réel impact sur les décisions des exploitants. Pour l'instant, ceux-ci, qui relèvent encore du secteur public, ne contestent pas les décisions prises, mais rien ne permet de penser qu'il en sera de même après l'ouverture de ce secteur à la concurrence européenne.

En ce qui concerne les sanctions pénales, les textes ne prévoient que des contraventions, tellement insuffisantes et inadaptées au regard des enjeux, notamment financiers, qu'en pratique les inspecteurs n'y ont pas recours.

Le directeur de la sûreté nucléaire déplore ce retard dans la prise en compte de la sécurité et de l'environnement, tandis que les autres pays européens qui maîtrisent l'énergie nucléaire disposent de systèmes de sanctions reposant sur une base légale solide.

Cette situation devra nécessairement évoluer avec la mise en application, prévue pour janvier 2005, de la décision cadre du conseil de l'Union européenne du 23 janvier 2003 qui impose aux Etats membres de punir de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives la fabrication, le stockage, l'exportation ou l'importation illicites de matières nucléaires ou d'autres substances radioactives dangereuses.

L'étude de l'ensemble des polices fait ressortir l'écart entre le foisonnement des missions prévues par le code de l'environnement ou par les circulaires du MEDD et les actions administratives de contrôle, globalement limitées. Cette situation, en contradiction apparente avec la longue liste des agents compétents pour exercer les missions de police, paraît trouver une explication dans la dilution des responsabilités entre de trop nombreux services.

Les choix effectués jusqu'à présent, consistant, lors de la création de nouvelles polices, à désigner pour leur application des agents mobilisés sur d'autres activités administratives trouvent leurs limites, tout comme les efforts de coordination entre les structures auxquelles ils appartiennent.

Le MEDD, qui à la seule lecture du code de l'environnement semble disposer d'effectifs importants pour veiller au respect des normes, est en fait presque totalement dépourvu des leviers d'action qui lui seraient nécessaires. L'éventualité du regroupement des moyens au sein d'une équipe dédiée au niveau départemental mérite d'être posée à nouveau.

2. UNE ACTION JUDICIAIRE PRENANT DIFFICILEMENT EN COMPTE LES ATTEINTES A L'ENVIRONNEMENT

La mission s'est efforcée d'apprécier l'efficacité de l'action judiciaire dans le traitement des infractions environnementales. Dans ce but, elle s'est intéressée à la façon dont les différents acteurs du processus pénal, services d'enquêtes, juridictions et associations susceptibles de se constituer parties civiles abordaient la délinquance environnementale. L'analyse des statistiques a fait ressortir le caractère marginal des infractions à l'environnement dans l'activité pénale.

2.1. Des services d'enquête inégalement impliqués

Outre les services de contrôle et de constatation spécialisés, dont on a vu plus haut la diversité, les services de la gendarmerie nationale, de la police nationale et des douanes se partagent les investigations en matière de police de l'environnement.

Les constats faits par la mission montrent que l'action et la coordination des services d'enquête sont très largement perfectibles.

2.1.1. Le rôle important de la gendarmerie

La gendarmerie nationale dispose d'une compétence générale pour relever toutes les infractions en matière de droit pénal de l'environnement. De plus, sa couverture territoriale, le maillage de ses brigades et ses effectifs en font un acteur très présent dans les constatations des violations du droit de l'environnement.

En 2003, selon les données du MEDD, la gendarmerie a relevé 13 418 contraventions et 3 599 délits. Ces infractions se concentrent essentiellement sur quatre domaines :

- le bruit : 3 753 contraventions et 6 délits ;
- la publicité : 4 556 contraventions et 1 803 délits ;
- la chasse : 1 996 contraventions et 192 délits
- la pêche, 1 727 contraventions et 295 délits

Pour améliorer la qualité des enquêtes sur ces infractions, la direction générale de la gendarmerie a créé dans chaque groupement, par circulaire du 27 juillet 1993, des formateurs relais écologie-environnement (FREE), actuellement au nombre de 250. Ils ont pour attribution :

- l'information interne en matière de droit pénal de l'environnement ;
- la liaison avec les autres services compétents en cette matière et avec le secteur associatif ;
- la formation des unités de gendarmerie et le soutien technique aux enquêteurs ;
- les interventions en milieu extérieur, notamment en milieu scolaire.

Ils ont vocation à être les interlocuteurs des administrations spécialisées et des établissements publics avec lesquels ils peuvent mettre en place des patrouilles mixtes. Cependant, le dispositif apparaît largement perfectible. La mission a pu observer que l'utilisation des

compétences des FREE demeurerait subordonnée à l'intérêt porté par les commandements de groupement ou de compagnie à la protection de l'ordre public environnemental :

- dans le département de Haute Garonne, l'un des FREE, affecté à un peloton spécial autoroutier, ne consacre à cette mission qu'une demi-journée par quinzaine ;
- à l'inverse, dans le département de la Loire-Atlantique, les deux FREE sont considérés comme de véritables conseillers techniques par les brigades ; mais leur nombre est insuffisant ;
- en Maine-et-Loire, les deux FREE dressent moins de 10 PV par an, activité insignifiante au regard des 12 600 PV établis dans ce département par la gendarmerie ; comme le constate un colonel commandant de groupement, l'objectif général de diminution du nombre global de crimes et délits constatés, tout comme le manque de pratique incitent les militaires à n'intervenir qu'en cas d'infraction environnementale majeure ; il en serait autrement, selon lui, si la recherche de ces infractions était clairement érigée en priorité gouvernementale.

Au niveau national, la gendarmerie s'est dotée d'un outil d'investigation et de recherche qui vient compléter les moyens de constatations techniques dont disposent les FREE.

Ainsi, un département « environnement, incendie, explosifs » a été créé au sein de l'institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN). Si la compétence technique des agents de ce service n'est pas contestée, sa capacité de traitement des affaires est jugée limitée par les enquêteurs.

La création par le décret du 24 juin 2004 de l'office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique (OCLAESP), dont la direction est confiée à la gendarmerie nationale, vise d'autres objectifs, notamment ceux d'apporter un appui aux services de terrain et d'effectuer une coordination y compris au niveau européen. Les compétences qui lui sont données devraient permettre de mieux structurer la lutte contre les infractions portant atteinte à l'environnement et à la santé publique, mais son installation est trop récente pour que la mission puisse porter un avis.

2.1.2. L'intervention limitée de la police nationale

Les questions d'atteinte à l'environnement ne font pas partie des priorités de la police nationale. Contrairement à la gendarmerie, la police, qui intervient en zone urbaine, a rarement l'occasion de constater des infractions au code de l'environnement. Elle est néanmoins susceptible d'intervenir dans les domaines suivants :

- les pollutions industrielles ou chimiques ; ainsi le SRPJ de Toulouse a été saisi de l'enquête sur l'explosion de l'usine AZF ;
- les trafics, d'animaux ou de déchets, découverts à l'occasion d'autres enquêtes ;
- le bruit.

La police est par ailleurs sollicitée pour procéder à l'audition des personnes mises en cause par d'autres services pour des infractions relatives à l'environnement.

De l'avis des responsables rencontrés, le droit de l'environnement reste un domaine à investir. Cela supposerait, selon eux, que des instructions claires soient données par les autorités politiques pour identifier ce domaine et cibler certaines priorités.

2.1.3. L'action spécifique des douanes

La douane exerce la police de la marchandise et à ce titre, se trouve au centre de problématiques majeures telles que les trafics transfrontaliers de déchets ou l'application de la convention de Washington.

Du côté judiciaire, le concours des agents des douanes est sollicité à trois titres :

- soit parce que d'autres services sollicitent les pouvoirs dérogatoires dont disposent ces agents en vertu du code des douanes, notamment en matière d'ouverture des coffres des véhicules. ;
- soit, parce que le contrôle de la marchandise est, par nature, essentiel au constat de l'infraction en matière d'environnement. Il en va ainsi en matière d'application de la convention CITES, comme de transports transfrontaliers de déchets.
- soit parce que la douane dispose de moyens d'investigation spécifiques, tels que les avions POLMAR pour la caractérisation des pollutions en mer.

A titre d'illustration, en Loire-Atlantique, l'action des douanes se répartit entre deux modes d'intervention :

- sur les pollutions en mer, la direction régionale des douanes a effectué, en 2003, 54 rapports de pollution, qui ont tous été transmis au procureur de Brest ; subsidiairement, dans la protection des ressources de pêche, 20 PV ont été transmis ;
- s'agissant des atteintes à l'environnement, la direction régionale entretient des relations avec la quasi-totalité des services et a conduit plusieurs opérations de contrôle routier, permettant la mise en œuvre de l'article 60 du code des douanes sur l'interpellation, et l'ouverture des coffres.

En outre, les agents des douanes sont assez fréquemment requis en tant qu'experts. Leurs connaissances dans certains domaines, tels les bois exotiques, ou les déchets, sont parfois sollicités pour la formation des autres corps de police. Ils estiment qu'une meilleure circulation de l'information, dans un contexte général où la coopération inter-services est qualifiée de satisfaisante, permettrait de progresser dans l'élaboration de plans de contrôles conjoints, comme cela a été fait pour les bois exotiques.

Mais, d'une manière générale, lorsque les douanes sont sollicitées principalement en raison de leurs prérogatives en matière d'investigation, elles sont peu motivées pour s'engager dans la constatation des atteintes à l'environnement.

Dans l'exercice de ses missions judiciaires, telles qu'énoncées par l'article 28-1 du code de procédure pénale, la douane intervient peu dans le domaine de l'environnement. Relevant de la convention CITES, les rares affaires qu'elle traite s'inscrivent dans l'action plus générale de lutte contre la contrebande, l'importation et l'exportation sans déclaration.

L'action des douanes en matière d'environnement se présente donc comme une activité résiduelle, comparée aux activités en matière de trafic de stupéfiants ou de contrefaçon. Il convient enfin d'observer que les orientations de contrôle de l'administration des douanes pour 2005 ne retiennent pas directement d'objectifs consacrés aux atteintes à l'environnement.

En conclusion, il apparaît que les acteurs de l'enquête judiciaire en matière d'atteintes environnementales sont dispersés et que leur action n'est pas mise en cohérence par les parquets sous l'autorité desquels ils agissent. Il n'y a pas d'identification claire d'un pôle d'enquêtes pénales en capacité de mobiliser des ressources d'investigations tant matérielles qu'humaines.

2.2. Des juridictions diversement concernées

L'autorité judiciaire connaît assez peu les services chargés des polices de l'environnement et la réglementation qu'ils appliquent.

Appréciant mal les enjeux et méfiants quant aux choix de contentieux faits par l'administration pour des motifs qu'ils pensent être liés à des considérations d'ordre politique ou en relation avec l'action de groupes de pression, les magistrats paraissent craindre, selon l'expression revenue à plusieurs reprises dans les entretiens avec les procureurs généraux et les procureurs, de se trouver « instrumentalisés ».

L'activité judiciaire dans ce domaine se caractérise ces dernières années par la baisse du nombre des condamnations tant en valeur absolue qu'en valeur relative, puisque ce nombre est passé de 4,2% des condamnations en 1996 à 2 % en 2001, soit une diminution de plus de la moitié, qui affecte principalement les délits. Seul un nombre assez restreint de qualifications issues du code de l'environnement est utilisé.

Il existe cependant de fortes disparités d'un ressort à l'autre, ce qui pose des problèmes aux services chargés d'effectuer les constatations. Les administrations et les établissements publics ont des champs de compétence territoriale qui s'étendent non seulement sur le ressort de plusieurs tribunaux de grande instance, parfois au sein d'un même département, mais aussi sur plusieurs cours d'appel. Les agents de ces services ont pu faire remarquer à la mission, non sans fondement, des différences dans les suites données à des PV similaires par les trois parquets d'un même département. Ils font le constat, sinon d'une absence de politique pénale en la matière, du moins d'un défaut de cohérence de cette politique.

Enfin, la plupart des juridictions communiquent peu sur les suites données aux PV, n'ayant pas, en règle générale, élaboré de stratégie d'identification de ces contentieux permettant d'en assurer la traçabilité.

2.2.1. L'action des parquets

➤ Des réalités hétérogènes

Les rapports de politique pénale pour l'année 2003 comportent, pour la première fois, à la demande de la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG), une rubrique consacrée aux atteintes à l'environnement. Leur analyse fait ressortir les éléments suivants :

- la notion d'atteinte à l'environnement est entendue de manière très différenciée selon les ressorts ; certains y incluent les infractions au droit pénal de l'urbanisme, qui représentent parfois l'intégralité du contentieux de l'environnement ; d'autres y ajoutent le contentieux de la pêche maritime ;
- certains parquets, comme celui de Rennes, ont élaboré un bilan de politique pénale environnementale, présentant les rencontres avec l'administration, les PV dressés et les condamnations obtenues, mais cette pratique demeure exceptionnelle.

Les thèmes qui reviennent le plus souvent sont la pollution des eaux, terrestres ou marines, la police de la nature, comprenant la protection des espaces et des espèces protégés et la chasse, ainsi que la police des installations classées.

Alors que les constats faits par la mission ont révélé que certaines des infractions au code de l'environnement pouvaient comporter une dimension de trafic et de criminalité organisée notamment pour les espèces protégées ou les déchets, cette dimension, rarement évoquée, ne semble pas faire l'objet d'une attention particulière.

Les parquets se plaignent de l'absence de définition d'un cadre d'action publique dans ce domaine par la chancellerie et de la faiblesse des échanges d'information entre ressorts concernés par des délinquances similaires. Ainsi, les parquets spécialisés dans la répression des pollutions marines relèvent qu'ils n'ont jamais été réunis par la chancellerie pour échanger sur leurs pratiques dans l'application d'une législation complexe.

L'hétérogénéité se retrouve également dans le traitement des procédures. Les parquets estiment qu'ils disposent rarement de la masse critique de PV leur permettant de conduire une véritable politique, et en rejettent parfois la responsabilité sur les administrations. Les reproches qui reviennent régulièrement, tant dans ces rapports que lors des entretiens avec la mission, portent sur la qualité des procédures, l'absence d'information sur les enjeux environnementaux, ou le fait que les parquets soient saisis pour des affaires peu convaincantes, et parfois tardivement.

Enfin, les parquets n'ont pas une connaissance approfondie de cette délinquance, faute, notamment, d'échanges suivis avec les administrations compétentes. Alors que certaines sont très demandeuses de ces contacts, d'autres se montrent plus réticentes en raison notamment de mises en cause récentes de leurs responsables dans des procédures pénales. Il en résulte des relations de travail complexes et inégales selon les ressorts et les services.

➤ *Des protocoles locaux*

Conscients de ces difficultés, certains parquets se sont efforcés d'organiser des relations de travail plus structurées avec les administrations ou de répondre à leur sollicitation.

La démarche du parquet de Nantes en est un exemple pour la police de l'eau. Le procureur a proposé au préfet que le parquet s'associe aux différents groupes de travail de la MISE. Disposant ainsi d'une connaissance plus précise des méthodes et moyens des administrations pour la constatation des infractions, le parquet de Nantes a pu énoncer des objectifs clairs en matière d'action publique dans le domaine de la police de l'eau. Par ailleurs, pour les services composant la MISE, la présence du parquet témoigne d'un souci et d'une volonté de conduire une politique publique dans ses composantes administratives et judiciaires. Si intéressante soit-elle, cette démarche n'est que sectorielle.

Pour les polices de la nature, de la chasse et de la pêche, à l'initiative soit des parquets, soit des établissements publics compétents (ONCFS, CSP, parcs nationaux), certains parquets ont établi des protocoles avec les services de constatation. Ces protocoles, tel celui récemment signé entre le parc national des Ecrins d'une part, les parquets de Gap et de Grenoble et le parquet général de la cour d'appel de Grenoble d'autre part ont pu contribuer à améliorer la cohérence territoriale.

L'ONCFS a fait de cette politique de conventionnement un axe général de répression des infractions. Ainsi en 2004, cet organisme relevait que 47 protocoles étaient signés et 23 en cours de finalisation.

L'extension de cette orientation appelle cependant des réserves : si les conventions peuvent améliorer la réponse pénale à un moment donné et permettre de définir des axes de travail communs aux parquets et aux services, elles restent cependant très sectorielles quant aux domaines visés et laissent de côté des sujets aussi importants que les installations classées, les déchets, le bruit, pour ne citer que ceux-là. C'est pourquoi seule la constance d'une action publique menée contre l'ensemble des atteintes à l'environnement apparaît déterminante pour l'avenir.

2.2.2. Le rôle du siège

Pour l'essentiel, les magistrats du siège consacrent une faible partie de leur temps aux polices de l'environnement. A l'exception des juridictions spécialisées en matière de pollution marine, rares sont celles qui organisent des audiences dédiées à l'environnement.

L'audience spécialisée présente cependant de multiples avantages de l'avis de l'ensemble des magistrats du siège et du parquet qui en ont la pratique : elle permet à la juridiction de jugement de mieux appréhender les textes applicables, de saisir les enjeux et les rapports de force relatifs aux infractions commises et de prononcer des peines plus adaptées.

A l'inverse, la dilution du contentieux de l'environnement dans le contentieux général entraîne des inconvénients. Les risques d'une mauvaise appréciation de la responsabilité et d'une prise en compte insuffisante du dommage causé à la collectivité sont importants. Les peines effectivement prononcées, souvent très éloignées de celles encourues, s'en trouvent affaiblies. Enfin, les agents verbalisateurs sont convoqués de façon très dispersée, et peuvent attendre des après-midi entières pour une affaire qui sera finalement renvoyée.

2.3. Des associations peu présentes dans le processus pénal

La loi donne aux associations de défense de l'environnement la capacité de participer au processus pénal. Cette participation offre aux associations la possibilité de plaider au nom de l'intérêt général que représente la protection de l'environnement devant un juge indépendant et impartial, et de faire valoir un droit à réparation.

Une étude conduite pour la commission européenne²⁹ indique que les associations jouent un rôle croissant dans les procédures judiciaires. Néanmoins, leurs interventions restent en nombre insuffisant au regard de la progression des contentieux. Les recours intentés concernent l'ensemble des secteurs du droit de l'environnement. L'étude précise que les instances menées par les associations sont assez souvent fructueuses, en raison de la pertinence des choix de contentieux et des enjeux défendus en termes d'environnement.

Pour la France, la mission n'a pas pu disposer d'une information complète sur le nombre d'associations agréées pour la protection de l'environnement (AAPPE) au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement³⁰.

²⁹ « Acces to justice in environmental matters » contrat ENV A 3 ETU 2002 0030 par Pr N. de Sadeller, Pr G. Roller et M. Dross 2002, une étude comparative portant sur 8 pays de l'union européenne.

³⁰ (ancien article L. 252-1 du code rural)

Ces associations paraissent peu présentes dans le processus pénal, à l'exception de certaines d'entre elles qui se consacrent à la lutte contre les pollutions marines. C'est le cas d'une association regroupant les collectivités locales de Bretagne, victimes de « l'Amoco-Cadix », qui se constitue systématiquement partie civile dans ces contentieux.

En pratique, l'association « France Nature Environnement »³¹ regrette que les associations ayant porté plainte ne soient pas toujours avisées de la date d'audience, contrairement aux dispositions de l'article 39-1 du code de procédure pénale.

2.4. Les résultats de l'action judiciaire

En l'absence d'un système centralisé de collecte concernant l'ensemble des atteintes à l'environnement, il est difficile d'établir un suivi du processus judiciaire depuis les constatations par procès-verbal jusqu'au jugement.

Trois sources fournissent des informations sur les chiffres de la délinquance environnementale et sur son traitement judiciaire :

- le ministère de l'écologie et du développement durable;
- le ministère de l'intérieur de la sécurité intérieure et des libertés locales;
- le ministère de la justice.

2.4.1. Les données du ministère de l'écologie et du développement durable

Le ministère chargé de l'environnement établit depuis 2001 un rapport d'activité annuel sur les polices de l'environnement. Selon ce rapport 44 298 infractions ont été constatées en 2002 et 39 305 en 2003. Pour les années antérieures, le ministère indique qu'il ne dispose pas de données complètes et fiables. Il est donc difficile d'apprécier sur une période de temps significative l'évolution du nombre d'infractions constatées.

La baisse de 10% du nombre total des infractions relevées en 2003 par rapport à 2002 affecte les délits comme les contraventions. Les domaines dans lesquels les constatations diminuent sont essentiellement la chasse, la protection de la faune et de la flore, les parcs et réserves et la protection du cadre de vie (c'est à dire principalement la publicité). En revanche le nombre de PV augmente en matière d'eau, de pêche et d'accès à la nature (soit la répression de l'utilisation d'engins motorisés hors des lieux autorisés). Cette analyse est cependant fragile dans la mesure où de nombreuses rubriques n'ont pu être renseignées.

³¹ France Nature Environnement est une fédération d'associations de protection et de défense de la nature, reconnue d'utilité publique en 1976

Tableau n° 10 : Nombre de procès verbaux en 2002 et 2003 (source MEDD)³²

Livres 'u Code de l'Env.	Domaine	2002		2003	
		Contraventions	Délits	Contravention	Délits
II : Milieux physiques					
	<i>Eau et milieux aquatiques</i>	298	856	838	1044
	<i>Air (1)</i>	ND	N	ND	ND
III : Espaces naturels					
	<i>Littoral</i>	ND	ND	53	0
	<i>Parcs et réserves</i>	759	11	307	64
	<i>Sites</i>	0	44	0	105
	<i>Accès à la nature</i>	3260	0	530	0
IV : Faune et flore					
	<i>Protection de la faune et de la flore</i>	569	2595	2116	1971
	<i>Chasse</i>	10 610	1 421	10514	978
	<i>Pêche</i>	9 603	1 266	028	1332
V : Prévention des pollutions, des risques et des nuisances					
	<i>Installations classées</i>	937	953	931	957
	<i>Substances Chimiques</i>	ND	ND	ND	ND
	<i>OGM (1)</i>	ND	ND	ND	ND0
	<i>Déchets</i>	171	255	255	234
	<i>Prévention des nuisances acoustiques et visuelles</i>	5 992	16	3753	6
	<i>Protection du cadre de vie</i>	5 280	2 336	4556	1803
Total		34 545	9 753	30 871	8 436
Total des contraventions et des délits		44298		39 305	

Les chiffres qui précèdent ne permettent pas de déduire les éventuels doubles comptes, les PV de l'ONCFS et du CSP pouvant être également comptabilisés par la gendarmerie quand ils font l'objet d'enquêtes complémentaires à la demande des procureurs.

Le tableau qui suit permet d'apprécier la part prise par chaque service dans la constatation des infractions. Il en ressort que près des trois quarts des PV (73,4 %) sont établis par la gendarmerie et l'ONCFS (dont 42,7 % pour la gendarmerie et 30,7 % pour l'ONCFS), tandis que le CSP, les services déconcentrés de l'Etat et les autres services se partagent le quart restant. En particulier, le nombre de PV dressés par les services déconcentrés (724, soit 8,6 %), est particulièrement faible.

La gendarmerie prend une part prépondérante dans la constatation des infractions de trois domaines en particulier : la protection du cadre de vie (100 %), les déchets (98 %) et l'eau (41 % contre 47,6 % pour l'organisme spécialisé qu'est le conseil supérieur de la pêche).

L'ONCFS et le CSP assurent les trois-quarts des constatations pour les espaces naturels et la protection de la faune et de la flore

³² La mention ND dans les colonnes du tableau signifie que les données n'étaient pas disponibles.

Tableau n° 11 : Activité des services de constatation en matière de délits, année 2003 (source MEDD)

	Gendarmerie nationale	ONCFS	CSP	Services déconcentrés de l'Etat	Autres	Total
II : Milieux physiques						
Eau	432	39	497	44	32	1044
<i>% des PV dressés</i>	<i>41.4%</i>	<i>3.7%</i>	<i>47.6%</i>	<i>4.2%</i>	<i>3.1%</i>	<i>100.0%</i>
III : Espaces naturels						
Parcs et réserves	4	2				6
Sites	27	77	1			105
<i>% des PV dressés</i>	<i>27.9%</i>	<i>71.2%</i>	<i>0.9%</i>	<i>0.0%</i>	<i>0.0%</i>	<i>100.0%</i>
IV : Faune et flore						
Protection de la faune et de la flore	329	1615	27			1971
Chasse	192	781	5			978
Pêche	295	77	886	4	70	1332
<i>% des PV dressés</i>	<i>19.1%</i>	<i>57.8%</i>	<i>21.4%</i>	<i>0.1%</i>	<i>1.6%</i>	<i>100.0%</i>
V : Prévention des pollutions, des risques et des nuisances						
ICPE	281			676		957
Déchets	230		4			234
Prévention des nuisances acoustiques et visuelles	6					6
Protection du cadre de vie	1803					1803
<i>% des PV dressés</i>	<i>77.3%</i>	<i>0.0%</i>	<i>0.1%</i>	<i>22.5%</i>	<i>0.0%</i>	<i>100.0%</i>
Total	3599	2591	1420	724	102	8436
<i>% des PV dressés</i>	<i>42.7%</i>	<i>30.7%</i>	<i>16.8%</i>	<i>8.6%</i>	<i>1.2%</i>	<i>100.0%</i>

Les mêmes observations peuvent être faites au sujet des contraventions, à cette réserve près que l'intervention de l'ONCFS correspond à 40 % de l'ensemble, tandis que celle des services de l'Etat est de 2 %. Là encore, la gendarmerie assure la quasi totalité des constatations en matière de protection du cadre de vie. Il en va de même pour la prévention des nuisances acoustiques et visuelles. Elle en prend une part très importante dans les domaines des espaces naturels (36 %) et de l'eau (31,5 %).

L'ONCFS et le CSP assurent une part prépondérante dans la constatation des infractions relatives à la protection de la faune et de la flore.

**Tableau n° 12 : Activité des services de constatation en matière de contraventions
année 2003 (source MEDD)**

	Gendarmerie nationale	ONCFS	CSP	Services déconcentrés de l'Etat	Autres	Total
II : Milieux physiques						
Eau	264	66	444	46	18	838
% des PV dressés	31.5%	7.9%	53.0%	5.5%	2.1%	100.0%
III : Espaces naturels						
Littoral	3				50	53
Parcs et réserves	316	75			245	636
Circulation motorisée en espaces naturels	120	384	26			530
% des PV dressés	36.0%	37.7%	2.1%	0.0%	24.2%	100.0%
IV : Faune et flore						
Protection de la faune et de la flore	446	1635	25			2106
Chasse	1996	8512	6			10514
Pêche	1727	1584	2511		1206	7028
% des PV dressés	21.2%	59.7%	12.9%	0.0%	6.1%	100.0%
V : Prévention des pollutions, des risques et des nuisances						
ICPE	355			576		931
Déchets	75	147	33			255
Prévention des nuisances acoustiques et visuelles	3753					3753
Protection du cadre de vie	4526					4526
% des PV dressés	92.0%	1.6%	0.3%	6.1%	0.0%	100.0%
Total	13581	12403	3045	622	1519	31170
% des PV dressés	43.6%	39.8%	9.8%	2.0%	4.9%	100.0%

L'analyse des chiffres fournis au MEDD par la gendarmerie fait ressortir les parts respectives des domaines visés par le code de l'environnement, pour l'ensemble des infractions : délits et contraventions. Les faits les plus souvent constatés par la gendarmerie sont ceux relatifs à la publicité, au bruit et à la chasse. Plutôt que par la mise en œuvre de politiques de contrôle précisément déterminées, cette répartition semble pouvoir s'expliquer par le fait que ces infractions sont susceptibles d'être relevées dans des lieux publics dans lesquels les gendarmes sont présents pour l'exercice de leurs autres missions.

Tableau n° 13 : Les infractions constatées par la gendarmerie en 2003 (source MEDD)

Natures d'infractions	Délits (A)	Contraventions (B)	(A+B)	Part du domaine d'infractions dans le total (%)
Total	3599	13418	17017	100.00%
<i>Protection du cadre de vie</i>	1803	4556	6359	37,37%
<i>Bruit</i>	6	3753	3759	22,08%
<i>Chasse</i>	192	1996	2188	12,85%
<i>Pêche</i>	295	1727	2022	11,89%
<i>Faune et flore</i>	329	446	775	4,55%
<i>Eau</i>	432	264	696	4,09%
<i>Installations classées</i>	281	355	636	3,75%
<i>Déchets</i>	230	75	305	1,79%
<i>Espaces naturels</i>	4	123	127	0,75%
<i>Accès à la nature</i>		120	120	0,70%
<i>Sites</i>	27		27	0,16%
<i>Littoral</i>		3	3	0,02%

L'analyse des données sur les deux dernières années 2002 et 2003 pose de multiples problèmes de cohérence et de validité :

- le MEDD ne disposait pas à la fin du premier semestre de l'année 2004 de données récapitulatives de l'année antérieure, ce qui prive les services centraux de la possibilité de réorienter rapidement l'action de police des services déconcentrés ;
- les informations sont fournies par les différentes directions ou établissements publics sans qu'un outil commun permette de traiter les chiffres de façon homogène et significative ;
- le MEDD tente d'imposer l'utilisation des codes dits « NATINF » (nature d'infractions) établis par le ministère de la justice, qui recense l'ensemble des infractions, mais cette démarche, qui aurait le mérite de la clarté, est loin d'être suivie par l'ensemble des services ;
- les éléments à la disposition du MEDD reposent sur des informations communiquées par la sous-direction de la police judiciaire de la gendarmerie nationale qui comprennent aussi bien des infractions au code de l'environnement qu'au code rural, voir au code de la santé publique.

Cette situation met en évidence le caractère artisanal et incertain des chiffres présentés par le MEDD qui ne peuvent être tenus pour une statistique fiable. Cette absence de fiabilité fait obstacle à toute vision globale des actions de police et de leur évolution dans le temps.

2.4.2. Les données du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales

Le ministère de l'intérieur établit et publie une statistique annuelle des crimes et délits, qui recense l'ensemble des infractions constatées, hors contravention, par les services de police et de gendarmerie au niveau national et départemental. Cet état comprend une rubrique « atteintes à l'environnement » ainsi qu'une sous rubrique « chasse et pêche ». L'absence de décompte des contraventions, qui représentent la part la plus importante des constatations, ne permet pas d'avoir une vision exhaustive des procédures.

Tableau n° 14 : Faits constatés par la gendarmerie et la police en 2002 et 2003
(source : ministère de l'intérieur DCPJ)

	2002		2003	
	Gendarmerie	Police	Gendarmerie	Police
Atteintes à l'environnement	1636	288	1618	331
Chasse et pêche	1335	66	1311	87
Total	2971	354	2929	418
Total gendarmerie et police	3325		3347	

Le total de ces délits représente moins de 1% du total des faits constatés, mais leur taux d'élucidation atteint 96%.

Les ministères compétents ne disposent donc que d'une approche du nombre des PV dressés.

2.4.3. Les données du ministère de la justice

Les seules statistiques judiciaires élaborées par catégorie d'infraction pour l'ensemble du territoire national résultent de l'exploitation du casier judiciaire national. Elles permettent de déceler l'appréciation du juge quant à la gravité des comportements qui lui sont soumis. Elles présentent cependant trois inconvénients :

- elles ne sont définitives que lorsque toutes les condamnations ont été enregistrées ;
- elles ne prennent pas en compte les contraventions des quatre premières classes ;
- elles ne retracent pas le traitement judiciaire notamment quant aux délais de jugement et aux classements sans suite.

Des constats de même nature avaient déjà été formulés en 1991 dans le rapport établi par l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ) pour la commission mise en place par le garde des sceaux et le ministre chargé de l'environnement. Celui-ci soulignait l'existence de lacunes dans les études statistiques de l'activité des juridictions pénales en matière d'environnement. Force est de constater qu'en l'espace d'une dizaine d'années, si des progrès ont été effectués, ces défauts subsistent encore.

La mission s'est intéressée également à l'exploitation du système statistique des tribunaux de la région Ile de France qui permet d'effectuer des recoupements plus complets.

➤ ***Le traitement des infractions au code de l'environnement par les parquets de la région Ile de France***

Une étude réalisée sur les sept parquets de la région Ile de France en 2003³³ permet de suivre le traitement des procès-verbaux établissant des atteintes à l'environnement en référence au traitement de l'ensemble des PV.

Cette monographie régionale est, à la connaissance de la mission, la seule existante. Elle peut permettre des extrapolations sur le plan national, dans la mesure où elle s'appuie sur un échantillon de 25 % des PV reçus.

Tableau n° 15 : Le traitement des atteintes à l'environnement dans 7 parquets d'Ile de France

	<i>Toutes affaires</i>	<i>%</i>	<i>Atteintes à l'environnement</i>	<i>%</i>
Affaires traitées dans l'année³⁴	1 084 976	100%	5 669	0.5%

Le contentieux de l'environnement représente une part infime de l'ensemble du contentieux pénal traité par les parquets considérés.

Cependant, la part des affaires poursuivables³⁵ apparaît beaucoup plus importante, s'agissant des atteintes à l'environnement qu'elle ne l'est pour l'ensemble des PV adressés à ces parquets :

³³ Source : Infostat justice juillet 2004, n°75 « Le traitement des affaires pénales par 7 parquets en Ile de France. ministère de la justice (Paris, Nanterre, Bobigny, Créteil, Versailles, Pontoise, Evry)

³⁴ Par affaires traitées, on entend l'ensemble des procès verbaux ayant fait l'objet d'une orientation au cours de l'année.

³⁵ Les affaires poursuivables sont celles qui portent sur des infractions constituées dont l'auteur est identifié.

Tableau 15- a - Affaires poursuivables et non poursuivables

	<i>Toutes affaires</i>	<i>%</i>	<i>Atteintes à l'environnement</i>	<i>%</i>
Total	1 084 976	100%	5 669	100%
Affaires poursuivables	264 589	24.4%	4 607	81,3%
Affaires non poursuivables	820 387	75.6%	1 062	18.8%

Le tableau 15-a montre clairement que pour les atteintes à l'environnement, la très grande majorité des affaires peut donner lieu à poursuites, à l'inverse des autres contentieux. Cela tient au fait que les auteurs des atteintes à l'environnement sont le plus souvent connus et domiciliés, alors que le motif de classement sans suite le plus fréquent pour l'ensemble des affaires est l'absence d'auteur connu.

Tableau 15- b - Affaires non poursuivables

	<i>Toutes affaires</i>	<i>%</i>	<i>Atteintes à l'environnement</i>	<i>%</i>
Affaires non poursuivables	820 387	100%	1 062	100%
- dont auteur inconnu	764 258	93.1%	3 44	48.3%
- dont obstacle de droit aux poursuites	56 129	6.9%	7 18	51.7%

Les obstacles juridiques aux poursuites résultent essentiellement du fait que l'infraction apparaît insuffisamment caractérisée ou non imputable pénalement à la personne mise en cause.

Tableau 15- c - Taux de réponse pénale

	<i>Toutes affaires</i>	<i>%</i>	<i>Atteintes à l'environnement</i>	<i>%</i>
Affaires poursuivables	264 589	-	4 607	-
Réponse pénale	178 693-	67.5%	2165	47.0%
Classements sans suite	85 896	32.5%	2 442	53.0%

Le taux de réponse pénale³⁶, est particulièrement bas comparé au taux de réponse pénale pour l'ensemble des affaires traitées. Les affaires relatives à l'environnement font l'objet d'un niveau élevé de classement sans suite, dont l'étude précitée ne précise pas les motifs.

Tableau 15- d - Types de réponses pénales

	<i>Toutes affaires</i>	<i>%</i>	<i>Atteintes à l'environnement</i>	<i>%</i>
Réponses pénales	178 693	100%	2165	100%
- dont poursuites :	112 297	63%	590	27%
- dont procédures alternatives	66 396	37%	1 575	73%

Quant aux modes de traitement des affaires poursuivables d'atteintes à l'environnement, il convient de relever le recours significatif aux procédures alternatives, qui constitue la voie de poursuite de plus deux tiers des affaires (73 %) tandis qu'il n'en représente qu'un peu plus d'un tiers (37%) pour l'ensemble des affaires traitées, ainsi que l'illustre le tableau ci dessus.

³⁶ constitué par le nombre des réponses apportées (poursuites devant le tribunal, alternatives aux poursuites), comparé au nombre d'affaires poursuivables.

Tableau 15- e - Les modes de poursuites

	<i>Toutes affaires</i>	<i>%</i>	<i>Atteintes à l'environnement</i>	<i>%</i>
Poursuites :	112 297		590	
<i>a) devant le tribunal correctionnel</i>	69 478	61.9%	416	70.5%
- dont citation directe	11 932	10.6%	330	55.9%
- dont comparution immédiate	16 219	14.4%	6	1.0%
- dont convocation par PV	40 474	36.0%	80	13.6%
-dont ordonnance pénale	853	0.9%	0	
<i>b) devant le juge des enfants</i>	8 659	7.7%	10	1.7%
<i>c) devant un juge d'instruction</i>	9 245	8.2%	8	1.4%
<i>d) devant le tribunal de police</i>	24 915	22.2%	156	26.4%

Lorsque les poursuites sont engagées, la répartition entre saisine du tribunal correctionnel et saisine du tribunal de police est équivalente pour les atteintes à l'environnement et l'ensemble des affaires. En revanche, le juge d'instruction est beaucoup moins sollicité. Quant au mode de comparution, c'est le plus souvent la citation directe alors que pour l'ensemble des affaires, les mis en cause sont majoritairement convoqués par PV d'un officier de police judiciaire.

Plus facilement poursuivables que l'ensemble des affaires, mais faisant l'objet d'un taux de réponse pénale inférieur, les infractions au code de l'environnement donnent plus souvent lieu à des procédures alternatives. Ces différences peuvent s'expliquer en partie par le fait qu'il s'agit d'infractions ne constituant pas des atteintes aux personnes, hors celles ayant des conséquences directes sur la santé publique. Cela ne signifie pas pour autant que le niveau des sanctions soit adapté à la nature des dommages causés à l'environnement.

➤ *Les statistiques du casier judiciaire national*

Une fois l'orientation effectuée par les parquets, vient le stade du jugement et de la décision judiciaire.

Le casier judiciaire national recense 53 groupes d'infractions au code de l'environnement, parmi lesquels 12 n'ont donné lieu à aucune condamnation entre 1996 et 2002, et 10 ont entraîné trois condamnations au plus. Il résulte de l'analyse de ces statistiques que les condamnations se concentrent sur un petit nombre d'infractions. En outre, le nombre des condamnations a baissé puisqu'il est passé sur cette période, pour l'ensemble des délits et des contraventions de 5^{ème} classe, de 4475 à 1941 :

Tableau n° 16 : L'évolution des condamnations pour délit

Groupe d'infraction	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Livre II : milieux physiques</i>	32	36	39	91	68	87	70
Eau et milieux aquatiques	30	33	34	82	66	76	59
Dispositions spéciales aux eaux marines	2	3	5	9	2	11	11
<i>Livre III : Espaces naturels</i>	31	63	103	90	111	41	47
Parcs et réserves	0	5	0	1	2	0	1
Sites/Accès à la nature	31	58	103	89	109	41	47
<i>Livre IV : Faune et flore</i>	732	884	768	633	608	447	376
Protection de la faune et de la flore	288	300	267	196	201	146	129
Chasse	233	334	278	227	203	152	130
Pêche	211	250	223	210	204	149	117
<i>Livre V : Prévention des pollutions, des risques et des nuisances</i>	387	360	382	395	395	325	290
Installations classées	244	196	234	228	243	226	181
Contrôle des produits chimiques	0	0	0	0	0	1	1
Organismes génétiquement modifiés	0	0	0	0	0	0	1
Déchets	30	33	27	30	34	32	27
Prévention des risques naturels	0	0	0	0	1	0	1
Bruit	0	0	1	0	0	0	0
Cadre de vie	113	131	120	137	117	66	79
TOTAL	1182	1343	1292	1209	1182	900	783

Tableau n° 17 : L'évolution des condamnations pour contravention

Groupe d'infraction	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Livre II : milieux physiques</i>	0	3	28	23	25	19	36
Eau et milieux aquatiques	0	3	28	23	25	19	36
<i>Livre III : Espaces naturels</i>	62	96	126	118	152	60	89
Parcs et réserves	36	42	36	32	49	27	47
Sites/Accès à la nature	26	54	90	86	103	33	42
<i>Livre IV : Faune et flore</i>	3169	3397	3247	2873	2552	2058	908
Chasse	3151	3384	3226	2860	2539	2046	890
Pêche	18	13	21	13	13	12	18
<i>Livre V : Prévention des pollutions, des risques et des nuisances</i>	62	110	168	128	112	110	125
Installations classées	62	110	168	128	112	110	125
TOTAL	3293	3607	3569	3142	2841	2247	1158

L'année 2002 doit être mise à part, en raison de la loi d'amnistie qui a contribué à faire baisser le nombre de condamnations inscrites au casier judiciaire. En l'absence de données disponibles pour l'année 2003, il est cependant possible d'observer qu'après avoir connu une augmentation importante de 1996 à 1998, celles-ci baissent de façon continue et substantielle à partir de 1999.

Une note établie par le service de la statistique du ministère de la justice en 1993³⁷, examinant les condamnations sur la période 1984–1991, constatait déjà une baisse sensible de leur nombre total, évoluant de 15 878 condamnations en 1984 à 11 152 en 1991. Ces éléments semblent accréditer l'hypothèse selon laquelle sur une période d'une vingtaine d'années, il existerait une tendance marquée à la baisse du nombre des condamnations.

³⁷ Source : Infostat justice décembre 1993 N° 34 « la protection de l'environnement devant les tribunaux judiciaires répressifs » ministère de la justice.

Cette remarque ne doit pas masquer l'évolution en profondeur de la structure des condamnations. Il ressort en effet des tableaux que cette diminution est essentiellement imputable à la baisse des condamnations en matière de chasse, passées de 3 384 en 1996 à 2 198 en 2001. Représentant, en 1996, 77 % du total des condamnations (délits et contraventions) elles ne constituaient plus que 72 % en 2001.

Cette diminution contribue à la baisse du nombre des condamnations en matière d'infractions au livre III du code de l'environnement (protection des espaces naturels) et IV (faune et flore), qui, prises dans leur ensemble, formaient 91 % des condamnations en 1996, mais seulement 86% en 2001.

Durant la même période, les condamnations pour des infractions au livre II (protection des milieux aquatiques : police de l'eau et pollutions marines) connaissent, en valeur absolue, une augmentation de presque 300 % (de 32 condamnations en 1996 à 106 en 2001). Il peut, en revanche, être observé une stabilité des condamnations en matière d'infractions au livre V (prévention des pollutions, des risques et des nuisances).

Durant la période 2001 à 2003, les amendes représentaient, de très loin, les peines les plus souvent prononcées, suivies des dispenses de peines et des peines de substitution, comme l'indique le tableau n°18 ci-dessous.

Tableau n° 18 : Répartition des peines prononcées en matière d'atteintes à l'environnement

Année	Total	Décisions					
		Emprisonne-ment ferme	Emprisonne-ment sursis	Amende	Peine de substitution	Mesure éducative	Dispense de peine
2001	7501	62	215	6102	507	28	587
2002	4319	38	178	3592	211	12	288
2003	5682	40	230	4899	216	12	285

Source : ministère de la Justice ; Casier judiciaire

Le montant moyen des amendes, comme leur montant total, diminuaient régulièrement, comme le montre le tableau n° 19.

Tableau n° 19 : Montants, en euros, des amendes prononcées pour délits en matière d'atteintes à l'environnement

	2001	2002	2003
Montant total	7 109 011	5 060 699	4 698 932
Montant moyen	3 104	2 862	2 387

Source : ministère de la Justice ; Casier judiciaire

2.5. Une absence de politique pénale d'ensemble

La mission, recherchant s'il existait des directives nationales en matière de politique pénale environnementale, a pu observer qu'il n'y avait eu aucune circulaire générale émanant de la Chancellerie dans ce domaine. Le plan national pour l'environnement adopté par le gouvernement en 1990 soulignait la nécessité d'une harmonisation des pratiques de poursuites en la matière. Le rapport de l'inspection des services judiciaires, déjà cité, déposé en 1991 contenait déjà des propositions en ce sens, qui n'ont pas été mises en œuvre depuis, à l'exception de celles intervenues à partir de 2001 en matière de pollutions marines.

Il en résulte, au niveau territorial, des politiques très diversifiées selon les ressorts géographiques, et finalement très hétérogènes, empêchant, sauf exception, une réelle lisibilité de l'action publique en matière d'atteintes à l'environnement.

Parmi les quelques initiatives relevées par la mission, et qui peuvent être considérées comme de bonnes pratiques, la réunion des parquets par les procureurs généraux sur une thématique environnementale, ou la mise en place de cellules opérationnelles méritent d'être soulignées. Elles constituent des étapes nécessaires à la définition d'une politique d'action publique plus cohérente au niveau des cours d'appel.

La rareté de ces initiatives trouve sans doute une explication dans le fait que la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) ne dispose pas actuellement des effectifs nécessaires pour définir et animer des orientations de politique pénale au niveau national. En pratique, cette mission repose sur le bureau de la santé publique, du droit social et de l'environnement qui ne peut y affecter qu'un magistrat à plein temps. Par surcroît, cette mission d'impulsion, de suivi et de contrôle ne vient qu'en second rang, après l'élaboration et le suivi des textes, toujours traités en urgence.

2.6. Une masse d'affaires insuffisante

2.6.1. Les moyens dédiés au contentieux de l'environnement dans les juridictions sont faibles

Certains parquets ont attribué à un magistrat en particulier la conduite de l'action publique en matière d'environnement. Il ne s'agit pas cependant d'une spécialisation dans la mesure où ce professionnel demeure chargé de bien d'autres contentieux.

Dès lors, il est difficile, pour ce magistrat, de consacrer un temps significatif à l'organisation des poursuites. Lors de ses constats de terrain, la mission a observé que, même dans les juridictions importantes, le traitement de ces dossiers représentait pour les substituts qui en avaient la charge entre 10 et 20 % de leur activité.

La faiblesse des moyens humains dédiés à ce contentieux entraîne sa marginalisation : n'ayant pas de temps disponible pour traiter de ces affaires, les magistrats y prennent peu d'initiatives, contribuant ainsi à limiter ces dossiers.

2.6.2. L'exemple démonstratif des pollutions marines

En revanche, l'effort de clarification entrepris en matière de répression des pollutions marines semble porter ses fruits. La mise en application des dispositions relatives aux pollutions marines contenues dans les lois des 3 mai 2001, 1^{er} avril 2003 et 9 mars 2004 a permis aux juridictions spécialisées d'acquérir une compétence certaine dans ces domaines, depuis la direction des enquêtes, jusqu'au traitement de ces affaires à l'audience.

Le nombre croissant d'affaires déferées devant les juridictions de Brest, du Havre et de Marseille, compétentes respectivement pour les façades maritimes Atlantique, Manche- Mer du Nord et Méditerranée, traduit un gain d'efficacité dans la réponse pénale. Face à des argumentaires de plus en plus sophistiqués développés par les avocats des personnes poursuivies, non seulement le parquet acquiert un véritable savoir-faire, mais l'ensemble de la chaîne pénale semble fonctionner de façon satisfaisante.

Les associations, parties civiles dans ces procédures, se plaignent de ne pas être toujours avisées à temps des dates d'audience, mais relèvent en revanche qu'à l'audience, la juridiction de jugement se montre attentive à leurs conclusions. Elles font remarquer toutefois que les personnes morales sont rarement poursuivies, alors même que de telles poursuites permettraient de prononcer des peines d'amende plus lourdes.

A Brest, le procureur dit consacrer un tiers de son temps à la répression des pollutions marines. Il regrette cependant de ne pouvoir, faute de moyens, disposer du temps nécessaire pour traiter avec la même efficacité l'ensemble des contentieux de l'environnement et notamment celui de l'eau, particulièrement important en Bretagne.

Cependant, à l'exception des poursuites et des condamnations en matière de pollutions marines, l'action judiciaire dans le domaine de l'environnement demeure marginale, au regard du nombre et de la gravité des atteintes commises. Ne constituant pas une priorité affichée pour l'institution judiciaire, elle est peu organisée et sa mise en œuvre manque de cohérence générale.

3. LES PRÉCONISATIONS

L'action administrative a pour finalité d'élaborer les normes environnementales et de veiller à leur respect. Les polices, quant à elles, visent à la répression des atteintes portées à l'environnement. Elles constituent une mission distincte permettant de lutter contre des formes de délinquance propres à ce domaine. Leur efficacité suppose :

- l'affirmation d'une volonté politique,
- des décisions coordonnées au niveau interministériel,
- une organisation administrative mieux structurée et en relation avec les autorités judiciaires.

3.1. Définir et mettre en œuvre des priorités de contrôle au niveau central

3.1.1. Le MEDD doit jouer un rôle pivot

Les constats et analyses qui précèdent montrent qu'il n'existe pas au sein du MEDD de structure prenant en charge un pilotage global des polices de l'environnement.

Le MEDD doit donc fournir un effort particulier pour se doter d'une capacité d'impulsion et de synthèse dans l'exercice des polices de l'environnement, quel que soit le statut des intervenants.

3.1.1.1. Organiser le pilotage des contrôles et le suivi des résultats

Pour mener à bien cet objectif, le MEDD doit prendre la responsabilité de définir et de mettre en œuvre une véritable politique de contrôle. Cette mission nécessite la définition de programmes comportant des priorités nationales par grand domaine d'action. Ces programmes devraient faire l'objet de déclinaisons régionales, puis locales, selon le niveau d'intervention.

Dans cette optique, la direction générale de l'administration des finances et des affaires internationales (DGAFAI) devrait élargir son activité actuelle d'établissement des bilans des contrôles à la constitution, dans un premier temps, d'une base de données des programmes de contrôle et de leurs résultats. De même, les trois directions thématiques (DPPR, DE et DNP) devraient veiller tout particulièrement aux activités de police dans leur action d'animation des services déconcentrés.

Dans un second temps, cette base de données pourrait évoluer vers la création, au sein du MEDD d'un observatoire des statistiques relatives à la délinquance environnementale. Cet observatoire aurait pour tâche l'établissement de statistiques fiables et claires couvrant l'ensemble des atteintes à l'environnement, en lien avec les autres types de statistiques tenues au ministère de l'intérieur, d'une part, et au ministère de la justice d'autre part. La constitution de ces statistiques nécessite un travail interministériel qui est décrit plus loin.

3.1.1.2. Structurer et développer les moyens mis au service du droit

Au-delà de ce pilotage, il paraît nécessaire d'impliquer davantage les services du MEDD dans la gestion des questions juridiques, sous leurs aspects nationaux et internationaux, car leur complexité suppose une organisation plus ambitieuse que celle existant actuellement.

Ni les cellules juridiques placées dans les directions thématiques ni la récente sous-direction des affaires juridiques de la DGFAI ne suffisent à couvrir les besoins d'expertise juridique du MEDD. Au surplus, la compétence en matière juridique paraît éclatée entre deux services au sein de cette direction générale : le service des affaires internationales et la sous-direction des affaires juridiques, qui traitent l'un et l'autre du droit communautaire et international.

Un souci de cohérence et de clarification impose le regroupement de ces services pour consolider la capacité d'expertise, de négociation et d'intégration des normes communautaires et internationales dans le droit national.

La mission propose donc que le ministère se dote d'une direction des affaires juridiques qui assumerait le suivi des dispositifs européens et internationaux du droit de l'environnement. Cette option renforcerait la position du MEDD au niveau interministériel et conforterait son rôle dans l'élaboration des conventions internationales.

3.1.2. Impliquer les instances interministérielles

3.1.2.1. Mieux définir les politiques relatives aux polices de l'environnement

Pour assurer une meilleure prise en compte des polices de l'environnement au niveau interministériel, la mission estime que des orientations de politique générale pour la mise en œuvre des polices de l'environnement pourraient être définies par le comité interministériel du développement durable (CIDD), qui rassemble l'ensemble des ministres.

Le CIDD jouerait à l'égard des politiques relatives aux polices de l'environnement un rôle analogue à celui du CIADT dans ses domaines de compétence : définition d'orientations, et débats sur les résultats. En sa qualité d'instance interministérielle, le CIDD pourrait favoriser une concertation débouchant sur des propositions et des décisions nationales. Les ministères rendraient compte en CIDD des résultats obtenus.

3.1.2.2. Développer les statistiques relatives aux polices de l'environnement

L'évolution des statistiques relatives aux polices de l'environnement implique aussi une action interministérielle. En effet, pour que les statistiques incombant à l'observatoire proposé ci-dessus revêtent une véritable utilité, il est nécessaire que l'ensemble des chiffres relatifs aux contraventions et délits liés à l'environnement soit élaboré selon une norme homogène. Cette norme devrait être le code NATINF développé par le ministère de la justice.

Par ailleurs, l'articulation avec les autres services producteurs de statistiques suppose une coordination avec :

- l'observatoire de la délinquance rattaché à l'institut national des hautes études de sécurité (INHES), dont le conseil d'administration devrait être élargi au MEDD ; c'est dans le cadre d'un travail mené avec cet observatoire que la nomenclature des faits constatés du ministère de l'intérieur pourrait évoluer pour détailler de façon plus fine

les statistiques de la délinquance environnementale, qui ne sont présentées actuellement que sous deux index ;

- l'OCLAESP, dont l'une des missions est la collecte et l'établissement de statistiques sur les atteintes à l'environnement et à la santé publique.

Enfin, ces données devraient pouvoir être rapprochées de deux types de statistiques judiciaires :

- les condamnations centralisées par le service du casier judiciaire national qui fournissent le nombre de condamnations et le quantum des peines prononcées en matière d'atteintes à l'environnement ;
- les statistiques des huit juridictions spécialisées, qui, à terme, pourront indiquer les suites données aux procès-verbaux qu'elles auront traités.

Pour mener à bien l'ensemble de ce travail, une coopération interministérielle, assortie d'objectifs précis, s'imposera.

3.2. Instaurer au niveau déconcentré une politique de contrôle adaptée à l'environnement

Les préfets disent consacrer une part importante de leur temps aux domaines de l'environnement (aux environs de 40 % selon les régions ou les départements), notamment en ce qui concerne la prévention des risques, la gestion des installations classées et des déchets, la gestion de l'eau, la mise en œuvre des textes relatifs à la nature. Toutefois, la coordination des polices de l'environnement n'apparaît pas comme une réalité, alors que la plupart des interlocuteurs de la mission l'ont présentée comme une nécessité et un objectif immédiat.

La mise en œuvre du décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets³⁸, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements, et celle des textes qui l'accompagnent, va permettre de prendre en compte cet objectif par le recours aux instances et aux instruments mis à la disposition des préfets.

3.2.1. Elaborer des stratégies dédiées aux polices de l'environnement au niveau régional

Aux termes du décret précité, le préfet de région « *fixe des orientations générales qu'il élabore avec les préfets de département dans sa région...il anime et coordonne l'action des préfets de département* » et « *il détermine les orientations nécessaires à la mise en œuvre dans la région des politiques nationales et communautaires de sa compétence. Il les notifie aux préfets de département qui s'y conforment dans leurs décisions et lui rendent compte* »³⁹.

La région étant affirmée par ce texte comme l'échelon d'élaboration des stratégies de l'Etat, ces dispositions constituent une opportunité pour la mise en œuvre des polices de l'environnement et la définition de politiques de contrôle. La nature et le périmètre des questions se situent bien à ce niveau pour la majeure partie des polices, la frontière départementale ne permettant pas de prendre en compte les problèmes dans leur dimension réelle. Par ailleurs, la région est le niveau territorial des deux principaux intervenants, DRIRE

³⁸ Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements.

³⁹ Art. 2 et 3 du décret du 29 avril 2004.

et DIREN. En outre, l'articulation des autres services suppose souvent des logiques au minimum interdépartementales (eau, nature, déchets, pollutions maritimes, notamment).

D'ores et déjà, nombre de plans d'action stratégique de l'Etat en région (PASER) comprennent parmi leurs priorités des volets relatifs à l'environnement et aux risques. Globalement, les priorités les plus souvent ciblées sont la gestion coordonnée des eaux, la qualité des eaux fluviales et maritimes, les risques naturels et technologiques, les déchets, les incidences des activités agricoles, enfin la préservation de la biodiversité. Ces axes intègrent nécessairement une gestion des polices de l'environnement.

L'instance qui définira ces orientations stratégiques sera le comité de l'administration régionale (CAR), présidé par le préfet de région, qui réunit les préfets de département, les chefs des pôles régionaux de l'Etat, le secrétaire général pour les affaires régionales, le secrétaire général du département chef lieu de région et le trésorier payeur général. Le CAR pourra également s'adjoindre les responsables des services déconcentrés de l'Etat dans la région. En outre, le préfet pourra « *proposer aux chefs de juridiction d'assister à ses travaux* »⁴⁰. Il pourra également entendre des personnes qualifiées.

La mission préconise donc que les préfets de région déterminent au cours de comités d'action régionale concernant l'environnement des orientations générales relatives aux polices de l'environnement. Les procureurs généraux et les procureurs de la République seraient sollicités pour ces CAR tant pour proposer des secteurs de contrôle que pour organiser les moyens d'enquête. Ces comités se réuniraient une à deux fois par an selon les besoins.

Les orientations retenues découleraient des politiques nationales visées plus haut et porteraient particulièrement sur la conjonction des polices (par exemple pour les polices de l'eau et des milieux aquatiques, pour le contrôle des installations classées, tant en matière de risques que de santé publique, pour les mesures à prendre à l'égard des exploitants d'installations classées agricoles, pour la coordination avec l'autorité chargée de la sûreté nucléaire ; pour le lien entre les trafics d'espèces ou de déchets avec la délinquance organisée, etc...). Elles permettraient, après élaboration de diagnostics, de déterminer les axes d'une programmation régionale des contrôles en liaison avec les juridictions.

C'est également au niveau régional qu'une vision d'ensemble pourrait être esquissée avec les élus sur les questions transversales (déchets, grandes pollutions des eaux, impacts économiques des contrôles, prévention des grands risques, par exemple).

Le pôle régional « *environnement et développement durable* » qui va être mis en place dans l'ensemble des préfectures de région aura naturellement vocation, en liaison avec les autres acteurs, à préparer et coordonner les orientations définies par le CAR. Ce pôle, prévu par le décret du 29 avril 2004, sera dirigé par un DRIRE ou un DIREN nommé par le préfet, après consultation des ministères compétents. Le préfet de région devra préciser les missions des chefs de pôle en leur adressant, notamment, une lettre de mission déterminant les objectifs, les conditions de fonctionnement et le champ de la délégation de signature qui leur sera accordée⁴¹.

⁴⁰ Art. 34 et 35 du même décret.

⁴¹ Circulaire du 19 octobre 2004 relative à la création des pôles régionaux et à l'organisation des préfectures de région.

3.2.2. Renforcer l'action de l'Etat au niveau départemental

Le département est le niveau de la mise en œuvre des politiques et des orientations stratégiques. A ce titre, les préfets de département sont garants de la sécurité des populations, y compris en termes sanitaire et environnemental, et doivent mettre en application les moyens de police nécessaires pour l'assurer. L'action quotidienne des préfets de département doit contribuer à identifier les polices de l'environnement comme une condition de la sécurité des citoyens au même titre que les autres polices. C'est pourquoi, les questions et les interventions ayant trait à l'action des services et des forces de police en matière d'environnement doivent avoir leur place dans les réunions de police tenues régulièrement par les préfets.

Plus généralement, il reviendra au préfet de département de superviser l'application des orientations et des programmations décidées au niveau régional, sans manquer d'y adjoindre des priorités locales que la stratégie régionale n'aurait pas prises en compte.

Les programmations concernant le département et les moyens à mettre en œuvre (coordination inter-services, regroupement des objectifs par domaine, etc...) seront inscrits dans les PASSED (plans d'action stratégique de l'Etat en département).

Pour améliorer la synergie, la mission préconise l'organisation d'une conférence départementale sur les polices de l'environnement qui associerait le préfet et le(s) procureur(s) de la République⁴² pour déterminer, avec les principaux responsables et intervenants concernés (services⁴³, établissements, police, gendarmerie, douanes, associations représentatives), les modalités du cadre d'action local. Cette conférence aurait pour but de mettre au point les coordinations, de définir l'emploi des moyens, d'informer et de faire connaître les actions entreprises pour la mise en œuvre des polices de l'environnement. Elle pourrait se tenir deux fois par an.

En terme d'organisation fonctionnelle, le décret du 29 avril 2004, dans son article 28, prévoit que les préfets de département ont la possibilité de créer des pôles départementaux réunissant les services déconcentrés de domaines en interaction : *« pour la conduite durable d'actions communes à plusieurs services déconcentrés de l'Etat dans la région ou le département, le préfet peut constituer un pôle de compétence dont il désigne le responsable »*.

Ainsi, le préfet pourrait créer un « pôle de compétence » départemental relatif aux polices de l'environnement, comprenant les services déconcentrés de l'Etat et les antennes territoriales des établissements publics. Il serait dirigé par un responsable de l'Etat, désigné dans une optique d'opérationnalité. Le responsable du pôle de compétence recevrait une lettre de mission réévaluée chaque année. L'exercice de cette fonction suppose la stabilité de son titulaire.

La mission de ce pôle privilégierait l'exercice des polices, le lien avec l'autorité judiciaire pour le suivi des procédures, le suivi de la programmation, la mise en œuvre des moyens opérationnels, la restitution des résultats.

⁴² Cette conférence, comme la commission départementale de lutte contre le travail illégal, prévue par le décret du 11 mars 1997, pourrait être co-présidée par le préfet et le procureur de la République du chef lieu de département.

⁴³ Y compris les DRIRE et les DIREN dans leurs missions départementales.

Cette coordination permettrait, par ailleurs, d'évaluer l'exercice des polices et de définir une politique des habilitations afin que l'ensemble des services chargés d'une mission de police dispose des moyens juridiques nécessaires à leur action.

3.3. Aménager l'organisation judiciaire et moderniser les instruments juridiques

La protection contre les atteintes à l'environnement, prises dans leur ensemble, implique une évolution de l'organisation judiciaire et des instruments juridiques mis à sa disposition, afin de dépasser les incohérences relevées par la mission. La loi doit trouver à s'appliquer de façon effective dans tous les domaines, la chasse et la pêche étant jusqu'à présent privilégiées. L'exercice d'une mission de police développée et homogène est nécessaire en matière d'installations classées, de sécurité nucléaire, de pollution marine, mais aussi de protection de la qualité des eaux et de l'air, de réglementation des déchets ou encore de préservation de la biodiversité...

Cette énumération, non exhaustive, met immédiatement en évidence le caractère technique de l'application des normes environnementales. Mais il est une autre particularité de ce contentieux, tout aussi forte et moins apparente : la fraude organisée que constituent certaines atteintes à l'environnement, notamment le trafic de déchets et la constitution de réseaux de capture et de vente d'espèces protégées.

Or, ni la difficulté résultant de la technicité des normes applicables, ni le caractère parfois frauduleux de la délinquance en matière d'environnement ne semblent suffisamment pris en compte dans l'organisation actuelle de l'intervention judiciaire.

Pour gagner en efficacité, les polices de l'environnement devraient donc solliciter des services d'enquête aux moyens renforcés, reposer sur des instruments juridiques plus clairs et plus efficaces, enfin relever de juridictions spécialisées, capables de mettre en œuvre une politique pénale cohérente.

3.3.1. Renforcer les services d'enquête

Le processus judiciaire, qui implique un examen rigoureux des conditions d'imputabilité des infractions et une appréciation précise de la gravité des faits commis entraîne, pour de nombreuses infractions au code de l'environnement, la nécessité d'une enquête pénale..

Cette exigence est plus forte encore lorsque les faits commis reposent sur un trafic, dont les responsables doivent être identifiés et les profits évalués comme c'est le cas pour l'ensemble des infractions relevant de la délinquance organisée. Mais les services d'enquête ne sont pas toujours en mesure de mener les investigations nécessaires

Ce constat conduit à préconiser le renforcement de ces services, tant en effectifs qu'en technicité.

➤ *Le lancement de l'office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique*

La création de l'office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique (OCLAESP) constitue une avancée en ce sens. Il s'agit d'un service interministériel de police judiciaire coordonné par la direction centrale de la police judiciaire du ministère de

l'intérieur et rattaché à la sous-direction de la police judiciaire de la direction générale de la gendarmerie nationale. Peuvent concourir également aux activités de l'office les services des ministères chargés de l'économie, de l'équipement, de l'environnement, de la santé, de l'agriculture, ainsi que tous les services concernés dans le cadre des affaires intéressant ses compétences.

L'OCLAESP intervient, sans préjudice des dispositions régissant les autres services centraux de police judiciaire, à la demande des autorités judiciaires, à celle des unités de la gendarmerie, des services de police et des directions des autres ministères concernés, et d'initiative quand les circonstances l'exigent.

L'office a également pour mission de centraliser, analyser, exploiter et transmettre aux mêmes services toutes les informations relevant de sa compétence sur les infractions portant atteinte à l'environnement et sur leurs auteurs.

Telles qu'elles sont définies, les compétences de l'office sont susceptibles de produire des effets très positifs pour la lutte contre les atteintes à l'environnement. Cependant, ces facultés ne se révéleront véritablement opérationnelles que dans la mesure où il sera doté des moyens nécessaires par les ministères.

Il importe, en effet, que puissent être respectés les objectifs fixés à la création de l'office, qui consistent à le doter d'un effectif d'une vingtaine de gendarmes en 2005, auxquels s'ajouteraient des chargés de mission venant des différents ministères tels qu'inspecteurs de la santé publique vétérinaire, médecin, commissaire de police, enquêteurs des douanes....

Des progrès devront être recherchés par l'instauration de relations étroites entre l'office et les services territoriaux de police et de gendarmerie. Ceci implique que les atteintes à l'environnement soient considérées comme des infractions à part entière et que des directives en ce sens leur soient données.

➤ *L'évolution des services territoriaux*

Le réseau des FREE, qui constitue la première marche d'un dispositif spécialisé, pourrait être pourvu d'effectifs supplémentaires et concentré dans les futures régions de la gendarmerie⁴⁴ afin de constituer, au sein des sections de recherche, de petites unités spécifiquement dédiées aux affaires d'environnement, dès lors qu'elles présentent une certaine complexité. Etroitement reliées à l'office, en relation constante avec les brigades territoriales, ces unités se verraient confier un rôle d'enquête et d'élucidation qu'aucun service de police judiciaire n'est actuellement à même d'assumer. Elles devraient veiller à bien se coordonner avec les services et les établissements publics en charge des polices de l'environnement.

Les brigades territoriales de gendarmerie et les services de sécurité publique demeureront compétents pour constater les infractions les plus courantes commises dans leur ressort. Encore inégalement impliqués dans la lutte contre les atteintes à l'environnement, ils devraient bénéficier d'acquis techniques plus étendus sur les différents contentieux.

⁴⁴ Dans le cadre de la réorganisation territoriale de ses unités de commandement, la gendarmerie supprimera un échelon, celui de la zone de défense, pour se recentrer sur celui des régions administratives

Pour les services de la sécurité publique, même si leur implantation dans les zones urbaines les amène à constater moins souvent les infractions à l'environnement, une formation à la conduite des enquêtes sur les infractions pénales du droit de l'environnement paraît particulièrement nécessaire. En effet, la complexité croissante de ces procédures implique qu'à la constatation des faits s'ajoute, pour établir leur imputabilité, une phase d'enquête judiciaire qu'en l'état actuel de leurs connaissances, les policiers ne sont que rarement en mesure de mener avec l'efficacité requise.

Dans les services des douanes, les officiers de police judiciaire pourraient être plus souvent mobilisés, notamment pour lutter contre les trafics internationaux de déchets, les réseaux de commercialisation d'espèces et de végétaux protégés et tenter d'en démanteler les filières.

Mais l'intervention des douanes gagnera en efficacité si elle est combinée avec celle d'autres services dans le cadre de politiques ciblées sur des trafics tels que ceux des déchets et des espèces protégées.

Par ailleurs, il importe que les moyens matériels de détection des pollutions marines soient renforcés.

➤ *L'utilisation des groupes d'intervention régionaux (GIR)*

Les groupes d'intervention régionaux, structures opérationnelles comprenant notamment des policiers, des gendarmes, des douaniers et des fonctionnaires des impôts, placées sous le commandement d'un commissaire de police ou d'un officier de gendarmerie, ont pour mission d'agir contre la délinquance organisée sous toutes ses formes. Le trafic des espèces, voire celui des déchets, pouvant être lié à cette forme de criminalité et à l'économie souterraine, paraît effectivement relever de leur compétence.

Pour ces recherches et opérations, les GIR pourraient s'appuyer sur la compétence technique des personnels chargés de missions de contrôle en matière d'environnement. Cette pluridisciplinarité correspond bien aux enjeux économiques et aux méthodes des délinquants concernés.

Quels que soient les services sollicités par les parquets pour mener des enquêtes judiciaires, celles-ci seront d'autant plus efficaces que les magistrats auront défini et diffusé des procédures types auxquelles les agents pourront se référer en cas d'intervention, comme c'est le cas en matière de lutte contre les pollutions marines.

➤ *Modéliser les enquêtes*

Depuis près de deux ans, un établissement public, le CSP, a mis au point un logiciel informatique d'organisation des services et d'optimisation de son activité de police, dénommé « OPALE ». Ce logiciel facilite la rédaction des PV, des rapports de constatation et des avis techniques. Il aide au suivi des PV et à l'élaboration de statistiques.

Après constatation d'une infraction, l'agent verbalisateur choisit sur son logiciel le type de dossier retenu (procès-verbal, rapport de constatation ou avis technique). Pour l'ensemble des

affaires, l'agent est en mesure de créer des pièces jointes détaillées (localisation, photographies, fiches de prélèvements, etc...).

Ce logiciel présente de nombreux avantages : outre la rapidité d'élaboration, la facilité de saisie et de gestion automatique des documents, il permet un apport documentaire cartographique et photographique pour enrichir le document.

Dans le cadre du suivi des procédures, il prévoit la création automatisée de fiches de suivi. Il améliore la rédaction des documents (plans types, aide rédactionnelle, cas de nullité, oublis préjudiciables) et renforce l'expertise scientifique et technique des procédures.

Après l'avoir examiné, la mission considère que le logiciel OPALÉ pourrait être utilement généralisé à l'ensemble des services et établissements ayant une activité de police. Cette extension permettrait à la fois des économies de temps, une grande facilité de suivi des procédures, des relations plus régulières avec les parquets, des synthèses systématiques favorisant l'élaboration de statistiques cohérentes.

3.3.2. Se doter d'instruments juridiques plus clairs et plus efficaces

3.3.2.1. Réformer les procédures de contrôle

L'un des obstacles à la mise en commun des capacités de contrôle des différents services compétents en matière d'environnement tient à ce que les procédures applicables varient considérablement d'un domaine à l'autre, notamment pour la capacité d'effectuer des visites domiciliaires, pour la rédaction, la transmission et la force probante des procès-verbaux, ainsi que pour la définition des compétences matérielle et territoriale des agents de constatation.

➤ Les visites domiciliaires

Certaines de ces différences trouvent leur origine dans l'évolution de la jurisprudence du conseil constitutionnel qui, ainsi que l'a analysé le conseil d'Etat dans son rapport de 1994 sur les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions⁴⁵, a posé des limites à l'exercice des visites domiciliaires.

En application de cette jurisprudence⁴⁶, les perquisitions au domicile des personnes, ou dans un véhicule, dans le but de rechercher ou de constater des infractions, ne peuvent avoir lieu que sur autorisation du juge judiciaire et sous son contrôle effectif, lorsqu'elles ont un caractère contraignant. Mais le conseil constitutionnel n'a pas exclu qu'en cas de flagrance, l'administration puisse se dispenser de l'autorisation de ce juge.

En ce qui concerne les locaux professionnels, les agents de l'administration agissant dans le domaine de la police judiciaire, c'est-à-dire non pas dans le cadre d'un contrôle systématique de police administrative, mais dans le but de rechercher une infraction, à la suite d'un signalement par exemple, doivent informer le procureur de la République préalablement à la visite. Ils ne peuvent avoir accès aux locaux que sous certaines limites dans le temps et dans l'espace et sont tenus de communiquer à l'occupant copie de leur procès-verbal.

⁴⁵ *Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions- La documentation française, 1994.*

⁴⁶ *Décisions n° 83-164 DC du 29 décembre 1983, n° 90-281 DC du 27 décembre 1990, n° 90-286 DC du 28 décembre 1990.*

Lorsque les fonctionnaires mettent en œuvre une procédure administrative de contrôle, les garanties exigées par le juge constitutionnel se réduisent à la présence de l'occupant ou de l'un de ses représentants lors de la visite et à la notification du procès-verbal de visite.

Les procédures prévues par des lois antérieures à ces arrêts du conseil constitutionnel ne respectent pas toujours l'ensemble de ces prescriptions. C'est le cas notamment en matière de déchets puisque l'article L 541-45 du code de l'environnement prévoit que les agents verbalisateurs ont « libre accès aux installations d'élimination ou de stockage des déchets » ou encore en matière de contrôle des installations classées, les inspecteurs des installations classées ayant, en vertu de l'article L 514-5, pouvoir de visiter à tout moment les établissements soumis à leur surveillance.

Les disparités dans l'étendue des pouvoirs d'investigation, selon les domaines, mais aussi parfois, pour une même catégorie d'infractions selon les corps auxquels appartiennent les agents chargés de les relever, comme les doutes sur le caractère constitutionnel de certaines des procédures, justifieraient donc la modernisation de ces textes et la recherche d'un modèle procédural unique.

➤ *Harmoniser le droit pénal de l'environnement*

Des efforts en ce sens ont déjà été accomplis. Ils ont notamment conduit à l'élaboration par le ministère de la justice et le ministère chargé de l'environnement, entre 1998 et 2000, d'un avant projet de loi d'harmonisation pénale et de simplification administrative du code de l'environnement (annexe 5).

En vue de l'harmonisation des procédures applicables aux polices de l'environnement, le texte prévoit l'insertion, dans le livre Ier du code, d'un titre VI relatif aux contrôles et aux sanctions. Ayant pour champ d'application l'ensemble des polices, il vise la quasi-totalité des atteintes à l'environnement, à l'exception notable des infractions en matière de sûreté nucléaire.

Se trouveraient ainsi unifiés la force probante des procès-verbaux, les types de contrôle devant donner lieu à l'information préalable du procureur de la République, les modalités de prélèvement d'échantillons en vue d'expertise, les conditions de visite des locaux professionnels et de ceux à usage d'habitation ainsi que la communication de pièces et de documents aux agents de constatation. (cf. § 1.1.1. tableau n°1)

De même, les entraves à l'accomplissement des contrôles et la poursuite de l'exploitation d'une installation non conforme à une décision administrative ou judiciaire feraient l'objet des mêmes peines, quelles que soient les installations et les polices concernées.

Il serait souhaitable que cet avant projet de loi, qui n'a pas encore dépassé la phase de concertation entre ministères, puisse être soumis au Parlement.

3.3.2.2. Instaurer une procédure unique de commissionnement

Une procédure unique de commissionnement et d'assermentation est nécessaire pour simplifier les procédures actuellement en vigueur. Centralisée au MEDD, elle serait valable sur l'ensemble du territoire national, mais exercée territorialement sous l'autorité

administrative du préfet. Les domaines de compétence visés seraient aussi larges que possible (ex : rendre les agents du CSP, de l'ONCFS ou des PN compétents pour la pêche maritime).

Cette procédure unique concernerait l'ensemble des agents chargés d'une mission de contrôle administratif et de police judiciaire dans le domaine de l'environnement ayant suivi une formation obligatoire et validée.

Cette commission serait délivrée par la DGAFAI du MEDD, en liaison avec les directions techniques concernées, lors de la première prise de fonction de l'agent dans ses missions de police et pour la durée de sa vie professionnelle. Elle préciserait la spécialité et l'ensemble des domaines de compétence acquise « es qualité ». La prestation de serment s'effectuerait devant le tribunal de grande instance de première affectation de l'agent.

En cas de changement d'affectation, la carte et la prestation de serment initiale de l'agent resteraient valides, et cette évolution de carrière n'induirait aucune procédure particulière. En cas de changement de spécialité, une nouvelle formation de l'agent devrait être obligatoirement validée et sa carte de commissionnement complétée ou remplacée par la DGAFAI en liaison avec les directions techniques concernées. Aucune nouvelle prestation de serment ne serait demandée, l'agent devrait simplement procéder à un enregistrement auprès du parquet du TGI de son lieu de résidence professionnelle.

Le commissionnement de l'agent serait suspendu par le ministre en cas de cessation de l'exercice des missions de police judiciaire, d'engagement d'une procédure judiciaire à son encontre (crime, délit, contravention de 5^e classe en matière d'environnement), d'inaptitude de l'agent à exercer ses missions de police judiciaire (troubles du comportement...) ou de mise en disponibilité.

Le retrait de la commission de l'agent par le ministre interviendrait en cas de condamnation de ce dernier pour crime, délit ou contravention de 5^e classe en matière d'environnement, ou inaptitude de l'agent à exercer des missions de police judiciaire.

En cas de démission ou de cessation d'activité de l'agent, ce dernier restituerait également sa carte au directeur de son service ou de son établissement d'affectation.

3.3.2.3. Moderniser le système de sanctions

➤ Mieux utiliser les procédures judiciaires rapides

L'extension des procédures judiciaires rapides que sont notamment l'amende forfaitaire, la composition pénale et les classements sous condition offrent des voies nouvelles pour le traitement des infractions environnementales les moins graves.

Les amendes forfaitaires, actuellement encourues, en matière d'environnement, exclusivement pour les contraventions de dépôt d'ordures, non-respect de la réglementation des parcs nationaux, utilisation de véhicules dans les forêts et émissions polluantes des moteurs d'engins mobiles non routiers, pourraient être étendues plus largement à toutes les infractions des quatre premières classes prévues par le code de l'environnement.

La composition pénale, applicable à tous les délits punis d'une peine d'amende ou d'une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à cinq ans depuis l'entrée en vigueur de la loi du

9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité peut désormais sanctionner un grand nombre d'infractions, contraventions ou délits, prévues par le code de l'environnement, dès lors que leur auteur reconnaît les avoir commis. Elle entraîne une inscription au casier judiciaire.

➤ **Renoncer à l'extension des procédures de transaction pénale au bénéfice de l'administration**

Instaurée avant le développement des procédures judiciaires rapides, la procédure de transaction présentait l'avantage d'une certaine rapidité. Néanmoins, elle est parfois mise 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. Elle n'offre pas les garanties d'un examen contradictoire par l'institution judiciaire et ne permettent pas de caractériser la récidive.

Or, la loi de simplification du droit du 9 décembre 2004 autorise le gouvernement à prendre par ordonnance, en matière de police de l'eau et de police de la pêche et du milieu aquatique, « *les dispositions nécessaires pour Instituer un régime de transaction pénale pour les infractions définies au titre Ier du livre II du même code et préciser, dans l'article L. 437-14 du même code, les conséquences de la transaction pénale sur l'action publique* ». L'objectif de cette orientation, tel qu'il est indiqué dans l'exposé des motifs vise à éviter de : « *surcharger inutilement les tribunaux pénaux* ».

Cependant, alors que les infractions en matière de pêche représentaient en 2003 un ensemble de 8 360 délits et contraventions, celles relevées en matière d'eau ne s'élevaient qu'à 1 882. Le risque de « *surcharger inutilement* » les 181 tribunaux de grande instance et les 435 tribunaux d'instance paraît donc largement surévalué. Au regard de cette crainte, le risque réel est celui de faire perdre de leur efficacité et de leur lisibilité aux rares procédures dressées.

La mission est donc extrêmement réservée sur l'extension de la transaction pénale, dès lors que l'utilisation des procédures judiciaires rapides constitue une réponse adéquate aux impératifs d'efficacité.

3.3.3. Créer des juridictions spécialisées

Peu de juridictions exercent une réelle maîtrise des enquêtes judiciaires dans ce contentieux à la fois technique et dispersé. L'expérience acquise depuis 2003 dans les tribunaux de grande instance spécialisés pour connaître des infractions en matière de pollution marine montre que la spécialisation donne aux parquets la capacité d'exercer une direction effective des enquêtes, en concertation avec l'ensemble de leurs interlocuteurs administratifs. Elle permet également aux magistrats du siège d'acquérir une parfaite connaissance tant du droit applicable que des enjeux propres à la répression de ces infractions.

Cette situation met en relief l'intérêt de la spécialisation de quelques juridictions pour le traitement des infractions les plus techniques au code de l'environnement, et justifierait une modification en ce sens de la partie législative du code de procédure pénale.

Conçue comme une compétence concurrente de celle des tribunaux du lieu de commission des faits, comme c'est le cas pour le traitement des pollutions marines, cette nouvelle répartition ne viserait que les infractions les plus complexes en matière de déchets, d'installations classées, de protection des espèces menacées et d'eau. Elle s'accompagnerait de l'attribution aux procureurs généraux des cours d'appel comprenant une juridiction spécialisée, de la responsabilité d'animer et de coordonner la conduite de la politique d'action publique dans ce domaine, en concertation avec les autres procureurs généraux du ressort interrégional.

Cette spécialisation permettrait de rassembler dans un même tribunal un nombre de dossiers suffisant et d'atteindre ainsi un effet de masse qui justifie un effort de formation particulier à l'égard des magistrats. Elle permettrait à ces derniers, et aux responsables administratifs, de mieux se connaître. Elle favoriserait, sous la conduite des parquets, une certaine modélisation des enquêtes applicable aux catégories d'infractions les plus fréquentes.

Une telle spécialisation, qui emporterait une délocalisation géographique des affaires, aurait également l'avantage d'éviter le risque de pressions locales susceptibles d'entraver le déroulement des procédures.

La compétence inter-régionale en matière de lutte contre la criminalité organisée, attribuée à sept juridictions métropolitaines et un tribunal ultra-marin⁴⁷ en application de la loi du 9 mars 2004, offre un support sur lequel pourraient s'appuyer les futures juridictions spécialisées en matière d'environnement. Cet adossement favoriserait la prise en compte, par les magistrats comme par les enquêteurs, des trafics existants dans le traitement frauduleux des déchets et dans la commercialisation des espèces animales et végétales protégées. Les attributions des juridictions en matière de pollution marine resteraient inchangées.

Demeureraient de la compétence de l'ensemble des juridictions les contentieux de la pêche, de la chasse, des espaces naturels notamment, ainsi que les affaires simples relatives aux installations classées, à l'eau et aux déchets, ou à la protection des espèces protégées, non liées à des trafics.

Dans ces juridictions non spécialisées des efforts d'organisation paraissent également nécessaires pour faciliter le dialogue avec les administrations et les corps de contrôle. Ainsi, la désignation au sein du parquet d'un référent, l'organisation d'audiences dédiées à l'environnement auxquelles seraient présents les agents ayant constaté les infractions, l'information systématique des administrations à l'origine du procès-verbal quant aux suites judiciaires données à leurs constatations, seraient de nature à accroître la détermination des différents corps de contrôle dans la mise en œuvre de leurs pouvoirs de police.

3.3.4. Diffuser de nouvelles orientations pénales

Sans attendre les évolutions législatives proposées, il paraît opportun de diffuser une circulaire de politique pénale manifestant que l'utilisation du droit pénal dans le domaine de l'environnement est une priorité pour le ministère de la justice, et centrée sur les dommages causés par les infractions, l'importance politique et sociale croissante du contentieux de l'environnement et sa technicité.

⁴⁷ Les TGI de Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Nancy, Paris, Rennes et Fort de France.

Il est nécessaire que cette circulaire mette l'accent sur la nécessité d'organiser la concertation des parquets avec les administrations compétentes pour exercer les différentes polices de l'environnement.

Le positionnement du parquet à l'égard des services administratifs est en effet particulier. Chargé, en application du code de procédure pénale, de diriger l'exercice de la police judiciaire, le procureur de la République n'est fondé à exercer ce pouvoir sur les agents que lorsque leur activité de contrôle les conduit à rechercher ou à constater des infractions.

Si le rôle du procureur de la République n'est évidemment pas d'organiser l'activité des services, il importe qu'il participe aux réunions de programmation des actions de contrôle. Celles-ci lui permettront de connaître les priorités assignées aux services, les moyens dont ils disposent et les difficultés qu'ils rencontrent. Sur la base des connaissances qu'il retire de la poursuite et du jugement des affaires, il pourra ainsi donner des directives sur le mode de constatation des infractions.

Les échanges avec les administrations pourront également porter sur l'organisation des audiences, spécialisées lorsque la masse du contentieux le permet, la présence des agents verbalisateurs et leur participation au débat judiciaire.

Pour la motivation des services verbalisateurs, les parquets devraient faire preuve de transparence quant aux peines requises et qu'ils les informent des condamnations ou des relaxes prononcées. Dans l'appréciation des quantum des peines, les magistrats pourraient tirer profit des connaissances dont disposent les administrations, notamment sur le coût de la remise en état d'un site pollué, les conséquences des atteintes à l'environnement, le profit retiré de l'infraction par son auteur. Il serait souhaitable que les administrations fassent figurer ces informations dans les transmissions qu'elles adressent au parquet.

Enfin, les associations oeuvrant en faveur de la protection de l'environnement, qui semblent encore trop mal connues des juridictions, constituent également une source d'information appréciable. Leur capacité à se constituer partie civile paraît inégalement exercée selon les ressorts et les types d'infractions. Très agissantes pour dénoncer les pollutions marines, et présentes dans les demandes d'indemnisation, elles utilisent plus rarement la voie pénale dans la plupart des autres contentieux. L'institution judiciaire gagnerait pourtant en capacité d'appréciation sur les infractions au code de l'environnement en s'efforçant de mieux connaître leur activité.

Ces propositions ont pour objet d'améliorer le fonctionnement des procédures existantes afin de mieux appliquer le droit de l'environnement dans son état actuel. Mais il ne faut pas perdre de vue que ce droit est appelé à connaître très prochainement des évolutions importantes, dont il est nécessaire d'anticiper les conséquences.

3.4. Prendre en compte les champs juridiques nouveaux

3.4.1. Mesurer l'impact potentiel de la Charte de l'environnement et de la convention d'Aarhus

L'application des polices de l'environnement est tributaire de l'évolution du droit de l'environnement en général, notamment au niveau européen⁴⁸. Deux textes récents, la Charte

⁴⁸ Voir annexe 4 « *Eléments de droit comparé sur les polices de l'environnement* ».

de l'environnement et la convention d'Aarhus, sont susceptibles d'avoir une incidence sur la saisine du juge et donc d'entraîner la mise en cause de l'administration à laquelle il serait reproché de ne pas avoir respecté ses obligations.

3.4.1.1. Suivre attentivement l'entrée en vigueur de la charte de l'environnement

Destinée à être inscrite dans le préambule de la Constitution, la Charte de l'environnement transmise au Parlement à l'issue des travaux de la commission Coppens en 2003, a été adoptée par celui-ci en juin 2004⁴⁹. La dernière étape, son intégration dans le texte de la Constitution, qui suppose un référendum ou un vote du Congrès, n'est pas encore franchie.

La Charte concerne l'ensemble des sujets de droit, personnes morales comme physiques, privées et publiques.

Elle comporte dix articles énonçant des droits :

- articles 1 (vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé) et 7 (avoir accès aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement) ;

et des devoirs :

- articles 2 (préserver et améliorer l'environnement), 3 (prévenir les atteintes à l'environnement), 4 (réparer les dommages causés à l'environnement dans les conditions définies par la loi), 5 (appliquer le principe de précaution), 6 (promouvoir le développement durable par les autorités publiques), 8 (éduquer et former à l'environnement), 9 (rechercher et innover pour la protection de l'environnement) ;

ainsi qu'un objectif :

- article 10 (traduire ces engagements dans l'action européenne et internationale de la France).

Ces articles nécessitent pour leur application l'entrée en vigueur de lois ou de règlements. Seul l'article 5 relatif au principe de précaution est d'application directe, en raison de la rédaction du texte, et donc directement invocable par tout justiciable devant les juridictions judiciaires et administratives.

Les conditions définies par l'article 5 pourraient permettre au juge de mieux interpréter le principe de précaution : Il pourra vérifier le respect par les autorités publiques de leurs obligations en fonction des critères définis par la Charte.

Dans le cadre du contentieux de la légalité, le juge continuera d'examiner le respect par l'administration des procédures (contrôle de légalité externe) et pourra exercer un contrôle plus strict sur le bien fondé de la décision en cause, au regard du principe de précaution.

⁴⁹ Le 1^{er} juin 2004 pour l'Assemblée nationale et le 24 juin 2004 pour le Sénat

En ce qui concerne le domaine pénal, la responsabilité des décideurs publics ne pourrait être mise en cause sur le seul fondement du principe de précaution. En vertu des textes constitutionnels, une condamnation pénale ne peut en effet être fondée que sur une incrimination déjà prévue et définie par la loi avant les faits ayant entraîné les poursuites. De plus, les conditions dans lesquelles la responsabilité pénale peut être engagée, fixées par l'article 121-3⁵⁰ du code pénal, ne permettent pas de fonder une incrimination pour manquement au principe de précaution. La responsabilité pénale des décideurs publics ne pourrait donc être mise en jeu sur ce fondement que si le législateur définissait à cette fin de nouvelles incriminations.

Dès l'intégration de la Charte dans le bloc constitutionnel, les autorités publiques pourront donc voir leur responsabilité administrative engagée si elles ont failli dans l'application des polices de l'environnement relatives à la protection des milieux et à la prévention des risques. Ce champ est susceptible de comprendre notamment l'eau, l'air, les installations classées, la sécurité nucléaire, les produits chimiques, les OGM...

L'Etat doit donc dès à présent anticiper les conséquences prévisibles de cette évolution juridique en se donnant des objectifs d'efficacité tant au niveau réglementaire que dans la répression des atteintes à l'environnement.

3.4.1.2. Appliquer la convention d'Aarhus

Signée le 25 juin 1998 et entrée en vigueur en France le 6 octobre 2002, après promulgation de la loi en autorisant la ratification le 1^{er} mars 2002, la convention d'Aarhus prévoit l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Elle stipule que le public et les organisations non gouvernementales qui oeuvrent en faveur de la protection de l'environnement doivent avoir accès à des mécanismes judiciaires efficaces, afin que leurs intérêts légitimes soient protégés et la loi respectée lorsque l'accès à l'information et la participation au processus décisionnel ne sont pas mis en œuvre.

Le texte précise ainsi que chaque partie doit veiller dans le cadre de sa législation nationale à ce que « *toute personne qui estime que la demande d'informations qu'elle a présentée a été ignorée, rejetée abusivement en totalité ou en partie ou qu'elle n'a pas été prise en compte ou qu'elle n'a pas été traitée conformément aux dispositions de la convention, ait la possibilité*

⁵⁰ "Il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre.

Toutefois, lorsque la loi le prévoit, il y a délit en cas de mise en danger délibérée de la personne d'autrui

Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences, ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait.

Dans le cas prévu par l'alinéa qui précède, les personnes physiques qui n'ont pas causé directement de dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, sont responsables pénalement s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque de particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer.

Il n'y a point de contravention en cas de force majeure"

de former un recours devant une instance judiciaire ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi.⁵¹»

La convention précise que les procédures « *doivent offrir des recours suffisants et effectifs, y compris un redressement par injonction s'il y a lieu, être objectives, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif...* ». Elle indique également que pour rendre efficaces ces dispositions, le public doit être informé de la possibilité qui lui est donnée d'engager des procédures de recours administratif et judiciaire.

Les principes contenus dans la convention d'Aarhus figurent déjà en partie dans le droit national. Ainsi, l'article L. 110-1 du code de l'environnement précise : « *chacun doit avoir connaissance des informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses et le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire* ». La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a par ailleurs renforcé les dispositions concernant la commission nationale du débat public.

L'article 7 de la Charte de l'environnement, à son tour, prévoit que « *toute personne a le droit dans les conditions et limites définies par la loi d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.* ». Cet article élargit les règles posées par le code de l'environnement⁵².

La participation du public est déjà effective s'agissant des projets examinés par la commission nationale du débat public ou des enquêtes publiques.

Certains juristes estiment que les critères posés par la convention d'Aarhus et l'article 7 de la Charte vont bien au-delà et devront conduire le législateur à introduire un mécanisme nouveau de participation du public à l'élaboration des actes réglementaires afin de renforcer la démocratie participative.

Progressivement, l'ensemble des politiques sectorielles, voire la politique économique elle-même, dès lors qu'une décision aurait un impact sur l'environnement pourraient être concernées par ces dispositions. Dans le même temps, elles sont susceptibles de favoriser l'ouverture⁵³ de contentieux quand les autorités responsables auront omis, volontairement ou non, de respecter ces droits.

⁵¹ *Les activités visées concernent, notamment, le secteur de l'énergie, la production et la transformation des métaux, l'industrie minérale, l'industrie chimique, la gestion des déchets, les installations de traitement des eaux usées d'une capacité supérieure à plus de 150 000 équivalents habitants, les installations industrielles destinées à la fabrication de pâte à papier, la construction de voies pour le trafic ferroviaire à longue distance et d'aéroports, la construction d'autoroutes et de routes à grande circulation, les voies navigables, les ports de commerce, les dispositifs de captage et les ouvrages servant au transvasement hydraulique, les installations d'extraction de pétrole et de gaz naturel, les barrages, les installations destinées à l'élevage intensif de volailles ou de porcs, les carrières et exploitations minières à ciel ouvert, les installations de stockage de pétrole, de produits chimiques et pétrochimiques... Cette énumération n'est pas exhaustive.*

⁵² *En effet, le terme « toute personne » renvoie à toute personne physique ou morale, publique ou privée. L'article de la Charte précise également que la participation du public porte sur « l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement et non plus seulement sur « le processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire ».*

⁵³ *Les exceptions posées, notamment par la convention d'Aarhus, sont restrictives (défense nationale, instruction des demandes de brevets,...).*

L'information sur l'action des autorités publiques, d'une part, la mise en œuvre des polices au niveau de la prévention comme de la contrainte administrative, d'autre part, conditionneront la bonne application de ces textes et éviteront la survenue de contentieux nombreux. La responsabilité de l'Etat et de ses services est donc bien au cœur de cette évolution.

3.4.2. Intégrer dans le droit français la décision cadre du 23 janvier 2003

L'Union européenne fait de la politique de l'environnement une de ses priorités majeures, en se référant à l'article 174, paragraphe 2 du Traité, et elle entend mener une action tout à fait décisive pour l'harmonisation du droit des états membres en la matière, y compris au niveau pénal.

A cette fin, le 13 mars 2001, la Commission a proposé au Parlement et au Conseil une directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal.

Conformément à l'article 10 CE, les Etats membres doivent prendre, s'il y a lieu, des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives pour faire respecter la législation communautaire. Or, les droits des Etats membres ne prévoient pas systématiquement des sanctions pénales en réponse aux violations du droit communautaire de l'environnement et lorsque ces sanctions sont prévues, leur niveau ne paraît pas assez dissuasif pour lutter contre la délinquance environnementale. Pour harmoniser et renforcer les législations des Etats membres, les instances européennes ont souhaité proposer un cadre commun applicable à la lutte contre la criminalité environnementale afin d'établir un « acquis communautaire ».

Ainsi la proposition de directive du 13 mars 2001 visait certains types de pollutions majeures causées par des personnes physiques ou morales. Par leur nature ou leurs conséquences, les actions de ces personnes devaient faire l'objet de sanctions pénales que les Etats membres auraient eu pour obligation de prévoir en droit interne.

La proposition de directive n'a pas été retenue, mais le Conseil a adopté le 23 janvier 2003 la décision cadre 2003/80/JAI relative à la protection de l'environnement par le droit pénal. Cette décision cadre, qui entrera en vigueur le 23 janvier 2005, rend obligatoire la modernisation des textes de nature pénale.

En effet, bien que la France dispose déjà actuellement de la plupart des instruments juridiques prévus par la décision cadre, il serait opportun de compléter notre dispositif en créant un délit général réprimant le fait de causer par négligence un dommage substantiel à la faune, à la flore, à l'environnement ou aux milieux physiques.

Par ailleurs, l'ensemble de la législation applicable aux installations nucléaires est très insuffisant au regard de plusieurs des exigences posées par la décision cadre. En particulier, notre droit, qui prévoit des peines délictuelles à l'encontre des personnes chassant de nuit et en temps prohibé, ne punit que de contraventions les personnes physiques qui exploitent une installation nucléaire de base sans autorisation, contreviennent aux prescriptions techniques notifiées par les pouvoirs publics pour en assurer la sûreté ou procèdent à des modifications de l'installation sans en aviser l'administration.

Il ne paraît donc pas, en l'état, satisfaire à l'obligation prévue par la décision cadre de punir de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives les personnes physiques ou morales pour la fabrication, le stockage, l'exportation ou l'importation illicite des matières nucléaires ou d'autres substances radioactives dangereuses.

CONCLUSION

Les faiblesses et les difficultés analysées dans la mise en œuvre globale des polices de l'environnement, malgré les efforts indéniables de certains services déconcentrés ou établissements publics, conduisent à dresser le constat d'une efficacité médiocre qui ne correspond ni aux enjeux actuels, ni à l'évolution des normes juridiques, notamment communautaires, ni aux attentes croissantes des citoyens dans ce domaine.

Devant cette situation, la mission estime que ce mode d'organisation devrait être revu dans ses principes mêmes, en s'inspirant notamment de l'évolution et de l'expérience des autres pays européens. La France ne peut demeurer liée par un système dépassé, caractérisé par un empilement de règles à l'agencement obsolète, alors que l'environnement est l'un des thèmes fondamentaux de l'intégration européenne et que le maintien du statu quo risque d'entraîner une perte de confiance dans la capacité de l'Etat à protéger l'environnement.

Il n'appartenait pas à la présente mission de proposer une refonte complète du système existant avec par exemple la création d'un corps unique de police de l'environnement dédié exclusivement à la lutte contre toutes les formes de délinquance environnementale. C'est pourtant le choix fait par d'autres Etats européens et cette solution aurait le mérite de l'unité. Elle est une voie de réflexion pour l'avenir.

Dès à présent, il est primordial pour l'Etat de se donner sept objectifs d'amélioration :

- considérer les infractions à l'environnement au même titre que les autres formes de délinquance et accorder à la lutte contre la délinquance environnementale la même attention en termes d'organisation et de moyens ;
- mettre à niveau le droit pénal avec les exigences du droit communautaire en matière d'atteintes à l'environnement ;
- doter les services et les agents chargés d'exercer les polices, de compétences et procédures unifiées ;
- poursuivre les nécessaires spécialisations des juridictions et formations des magistrats à ce contentieux ;
- se donner les moyens de connaître et de suivre les contentieux, en particulier par la création d'un observatoire de la délinquance environnementale ;
- organiser une coordination territoriale de la police administrative au niveau des préfets de département s'appuyant sur des orientations définies par le MEDD en relation avec les autres ministères compétents ;
- assurer une liaison effective entre les responsables des polices et les procureurs afin que la coordination territoriale porte ses fruits.

Ces mesures, pour être efficaces, doivent reposer sur un double principe de transversalité et de coordination, seul susceptible de créer une cohérence d'ensemble et de remédier à l'éparpillement actuel des actions. Elles sont nécessaires pour faire véritablement entrer en application le droit communautaire de l'environnement, les principes énoncés dans la charte constitutionnelle ainsi que les engagements internationaux de la France.

Plus qu'une somme d'améliorations, il s'agit de mettre en place un processus nouveau pour rendre effectives les dispositions, trop souvent virtuelles, du droit de l'environnement.

Liste des principales préconisations

Réorganiser l'administration centrale

- *Définir des politiques interministérielles pour la prévention et la répression des atteintes à l'environnement au sein du comité interministériel du développement durable*
- *Renforcer la capacité juridique du MEDD pour faire face à l'évolution du droit de l'environnement notamment au niveau communautaire*
- *Développer une culture de programmation et de suivi par le ministère chargé de l'environnement avec la tenue d'un observatoire des atteintes à l'environnement et la mise au point d'un suivi statistique permettant de réunir, en coopération avec les autres services compétents des ministères, l'ensemble des chiffres relatifs aux infractions à l'environnement*

Responsabiliser l'administration déconcentrée de l'Etat, définir des stratégies régionales, coordonner l'action départementale

- *Définir des orientations stratégiques relatives à l'application des polices de l'environnement en comité d'action régional par les préfets en liaison avec les procureurs de la République*
- *Prendre en compte les polices dans le pôle régional « Environnement et développement durable » et mettre en place des pôles de compétences départementaux à vocation opérationnelle*
- *Intégrer les polices de l'environnement dans la nouvelle organisation des services territoriaux*

Unifier les instruments juridiques disponibles

- *Instaurer une procédure unique de commissionnement valable sur l'ensemble du territoire national, exercée territorialement*
- *Unifier les procédures d'investigation*

Mutualiser les outils techniques d'enquête

- *Etendre à tous les services administratifs et établissements chargés de polices de l'environnement le logiciel « OPALE » mis au point par le conseil supérieur de la pêche comme outil d'aide à l'établissement et au suivi des PV*
- *Constituer et mettre en ligne un centre de ressources sur les polices de l'environnement au niveau de l'office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique*

Renforcer les services d'enquête

- *Accélérer l'installation des moyens de l'office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique pour le rendre opérationnel*
- *Constituer au sein des sections de recherche de la gendarmerie de petites unités dédiées aux affaires d'environnement à partir du noyau des FREE qui se verraient confier un rôle d'enquête et se coordonneraient avec les services et établissements publics en charge des polices de l'environnement*
- *Réaffirmer la compétence des brigades territoriales de gendarmerie et des services de sécurité publique pour les infractions les plus courantes commises dans leur secteur*
- *Améliorer la formation des services de la sécurité publique pour la réalisation d'enquêtes judiciaires dans ce domaine*
- *Mobiliser les services des douanes sur des aspects spécifiques : trafic de déchets et d'espèces protégées notamment*
- *Solliciter les GIR pour les formes d'atteintes à l'environnement liées à la criminalité organisée*

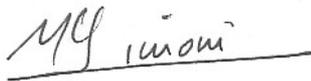
Moderniser le système de sanctions

- *Mieux utiliser les procédures judiciaires rapides : amendes forfaitaires, composition pénale et classements sous condition pour les infractions les moins graves*
- *Renoncer à l'extension des procédures de transaction au bénéfice de l'administration*

Réorganiser les juridictions

- *Spécialiser quelques juridictions pour le traitement des infractions les plus techniques au code de l'environnement, en particulier celles touchant au traitement des déchets, aux installations classées, à la protection des espèces menacées et à l'eau, en attribuant aux procureurs généraux des cours d'appel spécialisées le suivi de la politique pénale en ces matières*
- *Conserver à l'ensemble des juridictions les contentieux de la pêche, de la chasse, des espaces naturels et des affaires simples relatives aux autres polices et non liées à des trafics*

- *Désigner, dans toutes les juridictions, un référent environnement au sein du parquet et organiser des audiences dédiées à l'environnement auxquels seraient convoqués les agents ayant constaté les infractions*
- *Informers les administrations à l'origine des procès verbaux des suites judiciaires données et des condamnations et sanctions intervenues*
- *Mettre l'accent sur la nécessité d'organiser la concertation des parquets avec les administrations compétentes pour les polices de l'environnement*
- *Mieux connaître les associations constituées pour la défense de l'environnement*
- *Diffuser une circulaire de politique pénale soulignant le caractère prioritaire du droit de l'environnement pour le ministère de la Justice et centrée sur les dommages causés par les infractions, l'importance du contentieux de l'environnement et sa technicité*



Marie-Louise SIMONI
Inspectrice générale de l'administration



Frank PERRIEZ
Préfet, chargé de mission



Anne BERRIAT
Inspectrice des services judiciaires



Vincent DELBOS
Inspecteur des services judiciaires



Brigitte MAZIERE
Inspectrice générale de la construction



Sylviane TETART
Inspectrice générale de l'agriculture



Jean-Marie BOURGAU
Membre du conseil général du génie rural,
des eaux et des forêts



Marie-Odile GUTH
Membre de l'inspection générale de
l'environnement



Jean-Louis VERREL
Membre de l'inspection générale de
l'environnement

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission

Annexe 2 : Liste des sigles utilisés

Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 4 : Eléments de droit comparé sur les polices de l'environnement

Annexe 5 : Avant-projet de loi d'harmonisation pénale et de simplification administrative du Code de l'environnement

Annexe 6 : Synthèse des procédures signalées et des décisions judiciaires rendues depuis mars 2004, en matière de pollutions volontaires des eaux marines

ANNEXE 1

Lettre de mission



Le Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité
Intérieure et des Libertés Locales

Le Ministre de l'Équipement,
des Transports, du Logement, du Tourisme
et de la Mer

Le Ministre de l'Agriculture,
de l'Alimentation, de la Pêche et
des Affaires Rurales

Le Ministre de la Justice,
Garde des Sceaux

Le Ministre de l'Écologie
et du Développement Durable

Au chef de l'inspection générale
de l'administration.

Au chef de l'inspection générale
des services judiciaires

Au vice-président du conseil
général des ponts et chaussées

Au chef du service de l'inspection
générale de l'environnement

Au président du COPERCI

Dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie nationale du développement durable, nous souhaitons renforcer et mieux structurer la mise en œuvre des polices de l'environnement, notamment en ce qui concerne la répression de la délinquance écologique.

Nous vous demandons de bien vouloir mettre en place une mission conjointe qui examinera sur le terrain :

- les conditions effectives de suivi et de contrôle des activités réglementées et de constatation des infractions (police des eaux et de la forêt, des installations classées, de la nature, contrôle de l'élimination des déchets notamment),
- l'articulation des sanctions pénales avec les sanctions administratives et, en tant que de besoin, des procédures conduisant à ces sanctions,
- la culture de contrôle des différents services, leur coopération avec les brigades de gendarmerie et les services de la police nationale,
- les synergies inter-services recherchées, notamment avec les garderies, et la coordination apportée par les préfetures et les services déconcentrés. Il vous reviendra de rédiger des propositions visant à améliorer la coordination des différents services chargés de la police de l'environnement et de clarifier le partage de responsabilités entre eux,
- les procédures de commissionnement et d'assementation.

Un examen particulier sera donné au rôle des différents services impliqués dans la prévention des feux de forêt, leur surveillance et dans la recherche et la répression des infractions correspondantes.

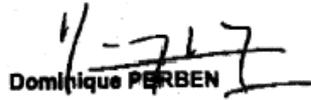
Vous examinerez comment le niveau régional contribue à la mise en cohérence de l'action des services départementaux et leur permet de disposer d'un appui méthodologique et juridique.

Nous souhaitons également que vous examiniez d'une part comment ces services prennent l'attache des parquets, les relations de travail des agents avec les procureurs et leurs substituts, les collaborations mises en œuvre entre ces services, et d'autre part comment améliorer la synergie entre polices administrative et pénale. Vous pourrez exploiter des rapports antérieurs, qu'ils s'agissent d'inspections de service ou de rapports de propositions. Vos constatations et vos réflexions permettront d'identifier les obstacles rencontrés, les bonnes pratiques à diffuser ou les différentes voies de progrès.

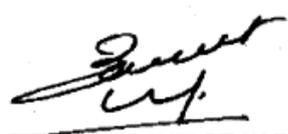
Enfin, vous examinerez, afin de garantir la sécurité juridique des contrôles, la possibilité de concevoir un modèle procédural unique afin d'uniformiser les modalités d'habilitation et d'assermentation ainsi que les pouvoirs de police judiciaire des corps de contrôle compétents en matière d'environnement.

Nous souhaitons disposer d'une note aux commanditaires dans les deux mois suivants le début de la mission afin d'en cadrer le champ du travail et les problématiques importantes et de votre rapport complet en décembre de cette année.


Nicolas SARKOZY


Dominique PERBEN


Gilles De ROBIEN


Roselyne BACHELOT-NARQUIN


Hervé GAYMARD

ANNEXE 2

Liste des sigles utilisés

LISTE DES SIGLES UTILISÉS

AAPPE : association agréée pour la protection de l'environnement
ACNUSA : autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires
APJ : agent de police judiciaire
ASN : autorité de sûreté nucléaire
ATE : agent technique de l'environnement
ATEN : atelier technique des espaces naturels
CAR : comité de l'administration régionale
CE : code de l'environnement
CELRL : conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres
CGGREF : conseil général du génie rural, des eaux et des forêts
CGPC : conseil général des ponts et chaussées
CPP : code de procédure pénale
CIADT : comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire
CIDB : centre d'information et de documentation sur le bruit
CIDD : comité interministériel du développement durable
CITES : convention on international trade in endangered species of wild fauna and flora
CQEL : cellule de qualité des eaux littorales
CROSS : centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage
CSP : conseil supérieur de la pêche
CU : code de l'urbanisme
DACG : direction des affaires criminelles et des grâces
DCPJ : direction centrale de la police judiciaire
DDAF : direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDAM : direction départementale des affaires maritimes
DDASS : direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDE : direction départementale de l'équipement
DDSV : direction départementale des services vétérinaires
DE : direction de l'eau
DEEEE : direction des études économiques et de l'évaluation environnementale
DGAC : direction générale de l'aviation civile
DGAFAI : direction générale de l'administration, des finances et des affaires internationales
DGCCRF : direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGSNR : direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection
DIREN : direction régionale de l'environnement
DNP : direction de la nature et des paysages
DPPR : direction de la prévention des pollutions et des risques
DRAM : direction régionale des affaires maritimes
DRIRE : direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
DSNR : division de la sûreté nucléaire et de la radioprotection
ERU : eaux résiduaires urbaines (directive communautaire)
ETP : équivalent temps plein
FREE : formateur relais écologie environnement

GIR : groupe d'intervention régional
ICPE : installation classée pour la protection de l'environnement
IFREMER : institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
IGA : inspection générale de l'administration
IGE : inspection générale de l'environnement
IGSJ : inspection générale des services judiciaires
INB : installation nucléaire de base
IRCGN : institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale
IRSN : institut de radioprotection et de sûreté nucléaire
MEDD : ministère de l'écologie et du développement durable
MISE : mission inter-services de l'eau
OCLAESP : office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique
OCRTEMS : office central de répression du trafic d'armes et des matières sensibles
OGM : organisme génétiquement modifié
ONCFS : office national de la chasse et de la faune sauvage
ONF : office national des forêts
OPJ : officier de police judiciaire
PASSED : plan d'action stratégique de l'Etat en département
PASER : plan d'action stratégique de l'Etat en région
PN : parc national
PTÉ : projet territorial de l'Etat
PV : procès verbal
RN : réserve naturelle
SAGE : schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SDAGE : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SDAP : service départemental de l'architecture et du patrimoine
SN : service de la navigation
SNDD : stratégie nationale de développement durable
SRPJ : service régional de police judiciaire
TE : technicien de l'environnement
WWF: world wild life found

ANNEXE 3

Liste des personnes rencontrées

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES¹

Administrations centrales :

Premier ministre, secrétariat général pour les questions de coopération internationale (SGCI)

Mme Patricia BLANC	chef du secteur industrie, recherche, société de l'information, télécommunications, postes, environnement, énergie
M. Raymond COINTE	secrétaire général adjoint du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne
M. Luc FOURNIER	chargé de mission
M. Lionel RINUY	conseiller espace judiciaire européen

Ministère de l'Intérieur

M. Paul MASSERON	directeur de la modernisation et de l'administration territoriale
M. Michel AUBOUIN	sous-directeur de l'administration territoriale

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

M. François MONGIN	directeur général des douanes et droits indirects
M. Bruno Dalles	magistrat délégué aux missions judiciaires de le douane

Ministère de la Défense

Lieutenant-colonel Emmanuel BARTIER	directeur de l'office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé
Colonel Serge CAILLET	sous-directeur de la police judiciaire
Général de division Gérard REMY	chef du service des opérations et de l'emploi à la direction générale de la gendarmerie nationale

Ministère de la Justice

Mme Lisa BELLULO	chargée de mission
Mme Géraldine BOUZARD	bureau de la santé publique, du droit social et de l'environnement

¹ Les fonctions indiquées comme étant celles des personnes citées sont celles qu'elles occupaient lors de leur rencontre avec la mission.

Mme Sonya DJEMNI WAGNER M. Philippe LAGAUCHE M. Hervé MACHI	bureau des négociations en droit privé et économique sous-directeur de la justice pénale spécialisée bureau de l'aide aux victimes et de la politique associative
M. François MOLINS	adjoint du directeur des affaires criminelles et des grâces
M. Eric RUELLE M. Luc SALEN	chef du bureau des négociations pénales chef du bureau de la santé publique, du droit social et de l'environnement
M. Bruno STURLESE Mme Marielle THUAU	sous-directeur de la négociation chef du bureau de l'aide aux victimes et de la politique associative

Ministère de l'écologie et du développement durable

M. Dominique BARIL Mme Nicole BLANC Mme Annick BONNEVILLE M. Daniel BEDDELEM M. Pascal BERTEAUD M. Nicolas DUFFOUR	conseil supérieur de la pêche directrice générale du conseil supérieur de la pêche chargée de mission DPPR chargé de mission - police de l'environnement-DGAFAI directeur de l'eau chargé de mission informatique au conseil supérieur de la pêche
M. Hubert GEANT	directeur de la police à l'office national de la chasse et de la faune sauvage
M. Bernard HUBERT Mme Judith JIGUET	chargé de mission juridique, DGAFAI chef du bureau des services déconcentrés et de la police de l'eau, DE
M. André-Claude LACOSTE	directeur général de la sûreté nucléaire et de la radioprotection
M. Jean-Marc MICHEL M. Jean-Pierre POLY	directeur de la nature et des paysages directeur général de l'office national de la chasse et de la faune sauvage
Mme Marie-Laure TANON M. Thierry TROUVE Mme Monique TURLIN M. Jacques WINTERGERST	sous-directrice des affaires juridiques, DGAFAI directeur de la prévention des pollutions et des risques chef du bureau des sites, DNP adjoint au sous-directeur de la chasse, de la faune et de la flore sauvages

Ministère de l'équipement

M. Philippe BAFFERT	chef du bureau de la législation et de la réglementation / DGUHC
Mme Brigitte PHEMOLANT	sous-directrice du droit de l'urbanisme/ DGUHC

* * *

Régions et départements :

Région Ile de France

Mme Nathalie EVAIN-BOUSQUET	adjointe au délégué de bassin Seine Normandie
Mme Nathalie HOMOBONO	directrice régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
Mme Élisabeth RENWEZ	DIREN service de l'eau et des milieux aquatiques
M. Christian SPEISSMANN	DIREN sites et paysages
M. Jean-Noël BRICHARD	directeur de la région Ile-de-France de l'agence de l'eau Seine Normandie
M. Francis VENEAU	service de la navigation de la Seine

Région Lorraine

M. Bernard HAGELSTEEN	préfet de région
M. Marc-André GANIBENQ	secrétaire général de la préfecture de région
M. Michel ANTOINE	DDE 57
M. Jean-MARC BALLAND	DIREN / responsable cellule expertise et police de l'eau
M. Jean-Marie BEISEL	secrétariat général
M. Lionel BECKIUS	chef de service / ONCFS 57
M. Michel BORGONOVO	DRIRE / chargé des affaires juridiques
M. Cédric BOURILLET	DRIRE / adjoint au directeur
M. Luc CHRETIEN	DDAF de Moselle
Mme Loïse DIANOUX	direction départementale des services vétérinaires 57
Mme Edith ESNOU	cabinet du préfet
M. Vincent FAVRICHON	chargé de mission SGAR
M. Philippe GEROMETTA	chef d'unité police de l'eau et de la pêche / service navigation du Nord-Est
Mme Bernadette GISSELBRECHT	secrétaire MISE 57 / DDAF 57
Mme Monique HAMAN	directrice de l'administration générale de la préfecture de Moselle
M. Alain HITZEL	délégué régional / ONCFS
M. Jean-Paul HUGONNET	DDAF 57 / MISE police pêche et eau
M. Jean-François LAIGRE	DIREN / SEMA
M. Guy LAVERGNE	adjoint au directeur régional de l'environnement
Mme Catherine LHOTE	DIREN / chef du service nature, aménagement et paysage
M. Jean-Claude LUMET	coordinateur police eaux et milieux aquatiques DR3 / conseil supérieur de la pêche Metz
M. Laurent MARCOS	responsable cellule eau et environnement / SNS
Mme Aurélie MESTRES	DDAF 57 / MISE 57
M. Paul MICHELET	directeur régional de l'environnement

M. Didier MONDOT	adjoint au commandant de groupement de gendarmerie de la Moselle
M. Laurent PAVARD	directeur départementale de l'agriculture et de la forêt 57
Mme Claudine RICHTER	ONF, responsable service patrimonial, direction territoriale
M. Joseph PESAVENTO	chef d'état major / DDSP
M. Alain ROGER	directeur des relations avec les collectivités locales
M. Philippe SAVARY	adjoint du directeur interrégional des douanes
M. Laurent VAGNER	chef bureau de l'environnement
Mme Laurence ZIEGLER	ingénieur d'études sanitaires / DDASS

Région Midi-Pyrénées

M. Jean DAUBIGNY	préfet de région
M. Christophe MIRMAND	secrétaire général de la préfecture de région
Lieutenant-Colonel ANDRAL	groupement de gendarmerie, police et service des douanes
Commandant AZORIN	DDSP
M. BEISSON	directeur de la DDAF
M. BLANC	chef du service départemental de l'ONCFS
Mme BUSSELOT	chargée de mission environnement au SGAR
Adjudant CALMELS	formateur relais environnement / gendarmerie nationale
M. CECILIO	technicien coordinateur des polices à la délégation régionale du conseil supérieur de la pêche
M. CONSTANTIN	directeur départemental de l'ONF
M. CROCHERIE	directeur régional et départemental de l'équipement
M. DMUCHOWSKI	directeur de la DDASS
Mme ESPIG	chef du bureau environnement à la DACI
M. FARUYA	responsable juridique / Direction territoriale de l'ONF
M. FRANCOIS	SGAR
M. GAILLOU	ingénieur, chargé de mission auprès du délégué régional du CSP
M. GRENOUILLAT	directeur de la DDSV
M. JARRY	service eau de la DIREN
M. KOHLER	directeur interrégional du sud-ouest de voies navigables de France
Mme LAPORTE	adjointe au chef du bureau environnement à la DACI
M. LEDUC	délégué régional de l'ONCFS
M. MARCOS	chef du service départemental de l'architecture
M. MICHEL	directeur de la DRIRE
M. MIRMAND	secrétaire général de la préfecture de Haute-Garonne
M. OULIEU	chef de la brigade départementale du CSP
M. PICQUENARD	DDSV
M. PUJOS	délégué régional du CSP

M. REPESSE	directeur de la DACI
M. SENEGAS	directeur de la DIREN
M. SOLIVERES	chef divisionnaire / Douanes / Toulouse
M. TISSEIRE	adjoint du DDAF / Responsable de la MISE
M. TUFFERY	adjoint au directeur de la DIREN

Région Pays De La Loire

M. Bernard BOUCAULT	préfet de région
M. Jean-Pierre LAFLAQUIERE	secrétaire général de la préfecture de région
M. Jacques BENARD	DRAM
M. Michel BERTIN	Directeur des Affaires Interministérielles et de l'Environnement
M. Pierre CARIOU	directeur régional des douanes
M. Stéphane CASSEREAU	DRIRE
Mme Françoise DENIS	DDE /44
M. Yoann DUPUIS	DRIRE
M. Fabien DURR	service maritime et de navigation / 44
Mme Jocelyne FADAT	DDSV
M. Paul FERRAND	chef de la MISE / DDAF 44
M. BERTRAND GAETANO	chef de la brigade départementale / CSP 44
Mme Chantal GLOAGUEN	DDASS 44
Mme Marie-Andrée GORAGUER	DDASS 44
M. Ludovic GUIMAS	service eau de la DDAF
M. Marc LECLERCQ	SMN / Equipement
Adjudant LOISEAU	groupement de gendarmerie maritime
Commissaire MASSAT	direction de la police 44
Mme Françoise NOARS	DIREN
Capitaine ROCHEREAU	adjoint au commandant de groupement départemental de gendarmerie 44
Mme Danièle TRUCY	SGAR pôle territorial

Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur

M. Christian FREMONT	préfet de région
M. Emmanuel BERTHIER	secrétaire général de la préfecture de région
M. Michel AIME	directeur interrégional des douanes de Méditerranée
M. Xavier BALLARO	responsable du service maritime
M. Emmanuel BERTHIER	secrétaire général de la préfecture des Bouches-du-Rhône
Mme Mary-Christine BERTRANDY	service maritime
Contrôleur général Pierre CARTON	directeur départemental de la sécurité publique
Mme Anne-France DIDIER	Directrice de la DIREN

M. Pierre FERRAND	Délégué régional Languedoc-Roussillon – Corse / CSP
M. Jean-Luc FERRI	délégué régional PACA-CORSE / ONCFS
M. Bernard GERMAIN	Directeur de la DDAF, chef de MISE
M. Marc GILLET	SDAP
M. Yves JALABERT	Directeur des collectivités locales et du cadre de vie
M. Philippe LEDENVIC	Directeur de la DRIRE
M. Patrick LE-MEIGNEN	Directeur de l'agence interdépartementale 13-84 / ONF
M. Jean LESSIRARD	Directeur de la DDSV
Lieutenant-Colonel Marc LEVEQUE	Commandant du groupement de gendarmerie départementale
M. Laurent MION	Responsable du service de navigation Rhône-Saône
M. Pierre MOTTA	DDAM
M. Laurent NEYER	Responsable de la division de l'environnement / DRIRE
M. Christophe PISI	chef du service départemental / ONCFS
M. Dominique PORTEHAULT	MISE
M. Alain RICOU	chef de la brigade départementale /CSP
Mme Martine RIFFARD-VOILQUE	directrice de la DDASS
M. Olivier ROUSSET	chargé de mission environnement au SGAR
M. Paul SERRE	directeur départemental délégué de l'équipement
M. Michel SPINETTA	directeur de l'administration générale / 13
M. Francis SUSINI	DDAF
M. Michel TESTARD	DIREN

Région Guadeloupe

M. Dominique VIAN	préfet de région
M. Denis LABBE,	secrétaire général
M. Rodrigue ARISTIDE	secrétaire de l'union régionale des associations du patrimoine et de l'environnement de la Guadeloupe
Mme Pauline ASDRUBAL-COUVIN	vice-présidente de l'union régionale des associations du patrimoine et de l'environnement de la Guadeloupe
M. Yves BRUGIERE-GARDE	directeur du parc national de la Guadeloupe
M. Georges CALIXTE	président de la fédération départementale des chasseurs
M. Olivier CARLOTTI,	parc national de la Guadeloupe
Mme Valérie CAMPOS	direction des services vétérinaires
M. Pierre CHAMPAGNE	directeur régional de l'office national des forêts
M. Charles CHAVOUDIGA	directeur de l'association « Verte vallée »
M. Gérard CHUITON	directeur de l'agriculture et de la forêt
M. Alain CHIDIAC	chef du service de la protection des végétaux
M. Vincent COURTRAY	direction départementale de l'équipement
M. Dominique DEVIERS	directeur régional de l'environnement
M. Jean-Marie FONTAINE	direction de l'agriculture et de la forêt
M. Franck GASTINE	directeur-adjoint de l'agriculture et de la forêt
M. GREAUX	service départemental de l'ONCFS

M. Jean-Michel GUIBERT	chef du service départemental de l'architecture et du patrimoine
M. Joël GUSTAVE	direction de la santé et du développement social
Colonel HAN	groupement de gendarmerie de Guadeloupe
M. Eric Hansen,	délégué régional adjoint de l'ONCFS
M. Jacques HELPIN	direction de l'agriculture et de la forêt
M. Hugues JEAN-CHARLES	président de l'union régionale des associations du patrimoine et de l'environnement de la Guadeloupe
M. Serge JOUSSELIN	direction départementale de l'équipement
M. Henri KALTEMBACHER	chef de subdivision Guadeloupe de la DRIRE
M. Reynald LABBE	direction régionale des douanes
Mme LECLERE	direction générale de l'administration et de la réglementation, préfecture
Capitaine LEROY	groupement de gendarmerie de Guadeloupe
M. Anthony LEVESQUE	garde de la réserve naturelle des Petites Terres
M. Eric MEUNIER	directeur régional-adjoint des douanes
Mme MONTOUT-BEAUPERTHUY	direction départementale de l'équipement
M. Denis MEHNERT	directeur départemental et régional des affaires maritimes
M. Eric MUTIN	direction de l'agriculture et de la forêt
M. Bernard PATIN	directeur-adjoint du parc national de la Guadeloupe
M. Martial PETITCLERC,	directeur des services vétérinaires
M. Jean-François PLAUT,	directeur départemental adjoint de l'équipement
Mme Roseline QUIKO	direction régionale de l'environnement
M. RAMSAHAI	coordinateur du service départemental de l'ONCFS
M. Olivier REILHES	direction de la santé et du développement social
M. Patrick RICHARD	directeur de la santé et du développement social
Mme Sylvie ROCQ	responsable de la MISE
Mme ROSEAU	responsable du bureau de l'environnement, préfecture
M. Franck SOLACROUP	DIREN
Mme Michèle TOCKERT	direction départementale de l'équipement
Mme Mylène VALENTIN	DIREN

Département de l'Essonne

M. Denis PRIEUR	préfet de l'Essonne
M. François AMBROGGIANI	secrétaire général de la préfecture
M. Luc ADNOT	DDSP
M. Alain AUBRUN	CSP
M. Michel BOLE-BESANCON	DDAF / MISE
Mme M-Françoise CHRONE	DDASS
M. Philippe CIEREN	SDAP
M. Gérard DELANOUE	directeur DDASS
M. Bernard FAURE	ONF
M. Rémi GALIN	DRIRE

M. Gildas HASCOET	ONCFS
M. Alain JAMBET	bureau de l'environnement
Capitaine LE TRESTE	adjoint au commandant de groupement
M. Pascal LAGRABE	DDE / SAJUE / bureau risques naturels et police de l'eau
M. Stéphane MARGELLI	SDIS
M. Patrick POIRET	DRIRE
Mme Sylvie RICHARD	DDSV
M. Jean-Yves SOMMIER	directeur DDAF
M. André TURRI	directeur des actions interministérielles

Département du Maine-et-Loire

M. Michel CADOT	préfet de Maine-et-Loire
M. François LOBIT	secrétaire général de la préfecture
M. Eric AYMES	directeur départemental de la sécurité publique
M. Jacques BRUNEAUX	DDE / SERN
M. Paul CHARLERY	inspecteur ICPE / DDSV
M. Didier GOULET	chef de brigade CSP
M. Guy JAMERON	DDAF cellule forêt-chasse-pêche
M. Marc LECLERCQ	service maritime et de navigation à Nantes
Mme Marie-Cécile LEPRETRE	chef du bureau de l'environnement
M. François LOBIT	sous-préfet de Cholet
M. Sylvain MARTY	directeur DDAF
M. Yves MOEBS	DRIRE / groupe de subdivisions à Angers
Lieutenant-Colonel MOREE	commandant le groupement de gendarmerie
M. Patrick PEIGNER	ingénieur Sanitaire DDASS
M. Michel PEPION	DCLE
M. Alain REZE	chef du service départemental de l'ONCFS
M. Daniel SALMON	MISE

Préfecture Maritime - Brest

M. Laurent MERER	amiral, préfet maritime de la région Atlantique
M. Henri BASSET	chef d'escadron / groupement de gendarmerie maritime
M. Michel BOUTET	chef du bureau « littoral » / division AEM – PREMAR ATLANT
M. François FAYOLLET	directeur adjoint des douanes et droits indirects / chef de la division garde-côtes Manche Atlantique
M. Gérard FLORENTIN	chef du bureau « ordre public et affaires judiciaires » / division AEM – PREMAR ATLANT

M. Guillaume LAMBERT

commissaire principal de la Marine / chef du bureau
« antipollution » / Division AEM

M. Luc POUPPEVILLE

administrateur général des affaires maritimes / adjoint
au préfet maritime de l'Atlantique

* * *

Juridictions :

Cour d'appel d'Aix-en-Provence

M. Gabriel BESTARD

procureur général

M. Jean-Louis DELTEIL

avocat général

M. André VIANGALLI

avocat général

M. Jean-Marie DUBOULOZ

conseiller

Tribunal de grande instance de Marseille

Mme Danièle ENTIOPE

présidente

M. Vincent TURBEAUX

vice-président

M. Jacques BEAUME

procureur de la République

M. Marc CIMAMONTI

vice-procureur

Mme Cathy PAUTROT CESARO

vice-procureur

M. Brice ROBIN

vice-procureur

Cour d'appel d'Angers

M. Jean VERMORELLE

président de chambre

M. Gilles BRUDY

avocat général

Tribunal de grande instance d'Angers

M. Marc DESERT

procureur de la République

Mme Annabelle AUBRY VIGNOL

substitute

Cour d'appel de Metz

M. Jean-Jacques ZIRNHELT

procureur général

M. Gilles BOURDIER

vice-procureur placé

Tribunal de grande instance de Metz

M. Joël GUITTON procureur de la République
M. Jean-Pascal ARLAUX substitut

Cour d'appel de Paris

M. Renaud CHAZAL de MAURIAC premier président
M. Jean-Louis NADAL procureur général

Tribunal de grande instance d' Evry

Mme Patricia BROSSE WATREMEZ-DUFOUR première vice-présidente
M. Jean-François PASCAL procureur de la République
M. Jacques CHAUMIE substitut du procureur de la République
Mme Caroline DERNIAUX JARROUSSE vice-présidente
Mme Valérie TALLONE juge

Cour d'appel de Rennes

M. Michel COUAILLIER premier président
M. Robert BAFFERT avocat général

Tribunal de grande instance de Nantes

M. Jean-Yves GUILLOU président
M. Jean-Marie HUET procureur de la République
M. Xavier PAVAGEAU vice-procureur
M. Jean-Paul BESSON vice-procureur
M. Thierry DESPLANTES vice-président

Tribunal de grande instance de Brest

M. François NICOT procureur de la République

Cour d'appel de Toulouse

M. Jean-Claude CARRIE premier président
M. Michel BARREAU procureur général

ANNEXE 4

Éléments de droit comparé sur les polices de l'environnement

ANNEXE
**Éléments de droit comparé sur les polices de l'environnement (notes
des magistrats de liaison Canada, Allemagne, Italie, Royaume-Uni,
Espagne, Pays-Bas)**

Dans le cadre de la mission interministérielle sur le renforcement et la structuration des polices de l'environnement, la connaissance des dispositifs mis en œuvre par d'autres pays de l'Union européenne et par le Canada a semblé utile à la mission.

C'est pourquoi il a été demandé aux magistrats de liaison de transmettre des éléments synthétiques répondant aux questions suivantes :

- Quel est le rôle respectif des administrations publiques, locales ou nationales, d'une part et de la Justice d'autre part, dans la répression des atteintes à l'environnement ? Comment s'articulent-ils entre eux ?
- Existe-t-il un ou plusieurs corps spécifiquement chargés de relever les violations de la réglementation relative à l'environnement? Quels sont les modes d'habilitation retenus et leur ministère d'appartenance ?
- Quelle est la part des polices de l'environnement dans le volume global des infractions constatées et des condamnations prononcées ? Est-il possible d'en dresser une typologie (par type de milieu protégé, par niveau de gravité des atteintes...) ?
- Existe-t-il des juridictions spécialisées en matière d'environnement ?
- Quelles sont les difficultés rencontrées ?
- Pouvez-vous évoquer quelques affaires symptomatiques relatives à l'environnement ?
- Quelles sont les perspectives d'évolution, plus particulièrement pour les pays européens au regard de la décision cadre du conseil de l'Union européenne du 27 janvier 2003 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal ?

Sommaire

1. La police de l'environnement en Espagne. (François Badie, Magistrat de liaison)	2
2. Polices de l'environnement – Allemagne (F. Baab, magistrat de liaison à Berlin)	<u>5</u>
3. Polices de l'environnement en Italie (Emmanuel BARBE, magistrat de liaison à Rome) <u>9</u>	<u>9</u>
4. Les polices de l'environnement aux Pays-Bas (Dominique GREFF-BOHNERT).....	<u>14</u>
5. Les polices de l'environnement au Canada (Claudine Jacob, Magistrat de liaison au Canada).....	<u>17</u>

1. La police de l'environnement en Espagne. (François Badie, Magistrat de liaison)

L'Espagne a inscrit dans sa Constitution du 27 décembre 1978 le droit à l'environnement; son article 45 énonce :

“Chacun a le droit de disposer d'un environnement adéquat au développement de la personne humaine, et le devoir de conserver cet environnement.

Les pouvoirs publics veilleront, par l'utilisation rationnelle de toutes les ressources naturelles, à protéger et améliorer la qualité de vie et à défendre et restaurer l'environnement, en s'appuyant sur l'indispensable solidarité collective.

Contre ceux qui violent ces dispositions, dans les termes fixés par la loi, seront déterminées des sanctions pénales et éventuellement administratives, ainsi que l'obligation de réparer le dommage causé”.

Malgré cet énoncé de principe, pendant longtemps la loi pénale espagnole ne s'est guère intéressée aux atteintes à l'environnement. L'ancien code pénal espagnol ne comprenait qu'un seul article en la matière (art. 347 bis), punissant de faibles peines d'emprisonnement (6 mois sauf circonstance aggravante, mais de 12 à 20 ans en cas de mort ayant résulté de l'infraction) et d'amendes les auteurs d'atteinte grave à l'environnement commise en infraction aux lois et règlements.

Le nouveau code pénal promulgué le 23 novembre 1995 consacre un titre entier (Titre XVI) aux infractions à l'ordonnancement du territoire (infractions urbanistiques, chap.I), aux atteintes au patrimoine historique (chap.II), aux atteintes aux ressources naturelles et à l'environnement (chap.III), à la protection de la flore et de la faune (chap. IV). En 22 articles (art. 319 à 340 du code pénal), c'est un véritable droit pénal de l'environnement qui se trouve ainsi codifié.

Dans la pratique, il appartient à l'Administration, et plus particulièrement aux agents dépendant du Ministère de l'environnement (Medio Ambiente) de veiller au respect des nombreuses réglementations en vigueur en la matière (urbanisme, industries polluantes, etc.), par ses services d'inspection, et le cas échéant de prendre des mesures administratives à titre provisoire ou de sûreté afin d'éviter un risque environnemental ou y mettre fin. Ces mesures administratives sont bien sûr susceptibles de recours contentieux devant les chambres administratives des tribunaux, et leur non-respect susceptible de sanctions.

Cette police administrative n'a pas de caractère judiciaire.

Il faut signaler, dans l'État Autonome que constitue l'Espagne, que plusieurs Communautés Autonomes (Régions) ont adopté des réglementations complémentaires des règles nationales, qui prévoient des mesures de précautions particulières (par exemple en matière de protection des espaces naturels de spécial intérêt affectés par les extractions minières, il existe des normes protectrices complémentaires en Catalogne, Aragon, Castille-Léon)

En matière d'atteinte à l'environnement, le droit pénal a longtemps été perçu comme de second plan, accessoire aux règles administratives, et le plus souvent, la répression judiciaire pénale intervient dans un second temps pour les cas les plus caractérisés de violation d'une norme pénale.

Il existe au niveau national un service de police spécialisé en matière d'environnement, le SEPRONA (Service de Protection de la Nature) qui est formé de membres de la Garde Civile

(Gendarmerie espagnole), militaires qui sont rattachés pour leur activité de police judiciaire au Secrétariat d'État à la Sécurité du Ministère de l'Intérieur.

Il s'agit donc d'un service de "police écologique" qui travaille de manière effective. Les statistiques pour l'année 2001 font état de plus de 150 000 plaintes reçues en matière d'atteinte à l'environnement, de près de 3000 constatations d'infraction par ce service (dont plus de la moitié – 1815 - en matière d'incendie de forêt), de plus de 300 personnes interpellées pour infraction environnementale (dont 161 pour incendie de forêt).

Pour la même année 2001, le rapport annuel du Procureur Général de l'État espagnol fait état de 585 enquêtes préliminaires ouvertes en matière d'urbanisme (chap. I du Titre XVI), 443 en matière d'atteinte à l'environnement ou aux ressources naturelles, dont 81 par imprudence (chap. III du Titre XVI), 362 en matière de protection de la flore ou de la faune (chap. IV du Titre XVI), ceci rapporté à un total de 3.525.036 enquêtes préliminaires ouvertes en 2001 dans l'ensemble des parquets espagnols.

Au niveau des condamnations prononcées, il n'existe pas de statistique précise disponible sur ce thème. En effet, il n'existe pas de juridiction spécialisée en matière environnementale, et les affaires de ce type ne sont pas distinguées du reste du contentieux pénal traité par les tribunaux.

Il existe dans quelques tribunaux départementaux espagnols (Audiencias Provinciales) des substituts du procureur qui ont parmi leurs attributions, de manière spécifique les affaires d'atteinte à l'environnement ;

Il faut toutefois signaler qu'en juin 2002, intervenant lors d'un Séminaire consacré à l'environnement, M. Juan Fernando López Aguilar, professeur de droit constitutionnel et alors député du Parti Socialiste espagnol, aujourd'hui Ministre de la Justice dans le Gouvernement issu des élections du 13 mars 2004, proposait la création du parquet spécialisé en matière environnementale, à compétence nationale, doté des moyens humains et matériels adaptés, afin de donner une nouvelle impulsion à l'activité du ministère public en la matière. Cependant parmi les premières priorités fixées par le nouveau ministre et reprises par le nouveau procureur général de l'État (lutte contre le terrorisme et lutte contre les violences domestiques) ne figure pas à ce jour la répression des atteintes à l'environnement.

En Espagne comme ailleurs, de graves affaires de pollution défraient la chronique de manière régulière.

Parmi les plus importantes de ces dernières années, on peut citer la pollution de la réserve naturelle de Doñana, à l'embouchure du Guadalquivir (Andalousie) causée en 1998 par la rupture d'une digue ayant produit le déversement de 5 millions de mètres cubes d'eaux contaminée par des acides provenant d'une mine, considéré en son temps comme le plus gros désastre écologique jamais survenu en Espagne. Fin 2000, le juge d'instruction local chargé de cette affaire a prononcé un non-lieu en faveur des 25 mis en examen (ingénieurs, techniciens de la mine, fonctionnaires régionaux) au motif que la rupture de la digue ne résultait pas d'une faute –même de prévision- ou imprudence pénalement constituée.

L'autre désastre écologique majeur récent est l'affaire du Pétrolier "Prestige" qui a sombré avec sa cargaison au large des côtes de Galice en novembre 2002, entraînant une marée noire "diffuse" ayant atteint pendant des mois les côtes atlantiques du Portugal à la France. Une instruction est actuellement en cours dans cette affaire, menée par le juge d'instruction local de Corcubion (Galice), qui outre l'aspect pollution par pétrolier usé et en mauvais état, comporte un côté politique impliquant le rôle du gouvernement tant national que local dans sa décision d'ordonner l'éloignement du navire des côtes espagnoles en pleine tempête, ce qui a conduit à son naufrage en pleine mer.

2. Polices de l'environnement – Allemagne (F. Baab, magistrat de liaison à Berlin)

I) Répression des atteintes à l'environnement

La poursuite des atteintes à l'environnement qui sont constitutives d'un délit relève de la compétence exclusive des parquets (a). En revanche, la poursuite des infractions administratives (Ordnungswidrigkeiten) relève de l'autorité administrative qui dépend des Länder (b).

a) Délits

Ces infractions sont énumérées au chapitre 29 du Code pénal relatif aux « infractions contre l'environnement » (paragraphes 324 à 330d).

- § 324 – Pollution d'un cours d'eau ou d'une nappe phréatique – Pollution maritime

Cette infraction est punie d'une peine de 5 ans d'emprisonnement ou d'une peine d'amende². La pollution involontaire résultant d'une négligence est punie d'une peine de 3 ans d'emprisonnement ou d'une peine d'amende.

- § 324 a) – Pollution des sols entraînant un préjudice pour les animaux, les cultures ou les cours d'eau

Cette infraction est punie d'une peine de 5 ans d'emprisonnement ou d'une peine d'amende. La pollution involontaire résultant d'une négligence est punie d'une peine de 3 ans d'emprisonnement ou d'une peine d'amende.

- § 325 – Pollution de l'air

a) Pollution de l'air consécutive au fonctionnement d'une installation ou d'une machine entraînant un préjudice pour la santé d'autrui, pour les animaux, les plantes ou tout autre objet de valeur en dehors du périmètre de l'installation concernée.

b) Emission importante de produits toxiques consécutive au fonctionnement d'une entreprise ou d'une machine en dehors du périmètre de l'installation concernée et résultant de la violation manifeste d'une disposition réglementaire.

² En droit allemand, le montant de la peine d'amende encourue n'est pas fixé en fonction de la gravité de l'infraction. Le paragraphe 40 du Code pénal prévoit un montant unique pour toutes les peines d'amende qui sont nécessairement converties en peines de jours-amende. Le plafond est fixé à 360 jours-amende dont le montant est limité à 5 000 euros par jour-amende, soit un maximum de 1. 800 000 euros.

Cette infraction est punie d'une peine de 5 ans d'emprisonnement ou d'une peine d'amende. La pollution involontaire résultant d'une négligence est punie d'une peine de 3 ans d'emprisonnement ou d'une peine d'amende.

Nota : Ces dispositions ne sont pas applicables aux véhicules automobiles, ce qui nécessitera une réforme législative dans le cadre de la transposition de la décision-cadre relative à la protection de l'environnement du 23 janvier 2003.

- § 325 a) – Emission de vibrations, émissions sonores consécutives au fonctionnement d'une installation ou d'une machine

Cette infraction est punie d'une peine de 3 ans d'emprisonnement (ou de 5 ans lorsqu'elle est de nature à entraîner un préjudice grave pour la santé d'autrui) ou d'une peine d'amende. Les troubles résultant d'une négligence sont punis d'une peine de 2 ou 3 ans d'emprisonnement selon les cas, ou d'une peine d'amende.

- § 326 – Stockage de déchets dangereux de nature à mettre en danger la santé d'autrui, la faune ou la flore en dehors des sites prévus à cet effet.

Cette infraction est punie d'une peine de 5 ans d'emprisonnement ou d'une peine d'amende. La pollution involontaire résultant d'une négligence est punie d'une peine de 3 ans d'emprisonnement ou d'une peine d'amende.

- § 327 – Mise en service d'une installation utilisant un combustible nucléaire sans autorisation administrative préalable

Cette infraction est punie d'une peine de 5 ans d'emprisonnement ou d'une peine d'amende.

- § 328 – Stockage ou acquisition illicite de déchets radioactifs

Cette infraction est punie d'une peine de 5 ans d'emprisonnement ou d'une peine d'amende.

- § 329 – Pollution d'un site naturel protégé

Cette infraction est punie d'une peine de 3 ou 5 ans d'emprisonnement selon les cas ou d'une peine d'amende. La pollution involontaire résultant d'une négligence est punie d'une peine de 2 ou 3 ans d'emprisonnement selon les cas ou d'une peine d'amende.

- § 330 – Pollutions ayant entraîné des dommages particulièrement graves (atteinte à l'approvisionnement en eau de la population – mise en danger de la vie d'autrui – pollution ayant entraîné le décès d'une personne...)

Cette infraction est punie d'une peine de 6 mois à 10 ans d'emprisonnement.

- § 330 a) – Emission ou rejet de produits toxiques ayant entraîné un préjudice particulièrement grave pour la santé publique

Cette infraction est punie d'une peine de 1 à 10 ans d'emprisonnement.

b) Infractions administratives (Ordnungswidrigkeiten)

Cette catégorie d'infractions est comparable aux contraventions en droit français, étant précisé que seule une amende administrative est encourue. La définition des incriminations relève, selon les cas, de la loi fédérale ou de la législation des Länder.

L'autorité administrative a une compétence exclusive pour engager les poursuites, le prévenu ayant la possibilité d'exercer un recours devant le tribunal d'instance.

II) Services spécialisés

L'organisation des services compétents en matière de protection de l'environnement relève de la compétence exclusive des Länder. Il n'existe donc pas de système unique applicable sur l'ensemble du territoire allemand.

D'une manière générale, les infractions sont constatées par les services de police. Il existe toutefois des services administratifs spécialisés dans certains Länder pour quelques catégories particulières d'infractions (pollutions maritimes, par exemple).

III) Statistiques

Il n'existe pas de statistiques disponibles au niveau fédéral en ce qui concerne le volume des infractions constatées en matière d'environnement.

IV) Juridictions spécialisées

Il n'existe pas de juridictions spécialisées en matière d'environnement.

Les infractions sont jugées, soit par le tribunal d'instance (Amtsgericht) soit par le tribunal de grande instance (Landgericht) dans les cas les plus graves „lorsqu'il est à prévoir qu'une peine égale ou supérieure à 4 ans d'emprisonnement sera prononcée par le tribunal“ (paragraphe 24 du Code de l'organisation judiciaire).

Il peut exister des chambres spécialisées en matière d'environnement dans les tribunaux les plus importants. Cette possibilité résulte, non pas du Code de l'organisation judiciaire, mais d'une simple directive (ou circulaire) relative à l'organisation interne des juridictions dont les dispositions n'ont pas un caractère obligatoire (paragraphe 268).

V) Affaires significatives

Il n'y a eu récemment aucune affaire significative qui aurait fait l'objet d'une large couverture médiatique, comme cela a été le cas par exemple en France à la suite du naufrage du „Prestige“ en 2002.

Le seul débat actuel en matière d'environnement porte sur le développement de l'énergie éolienne qui est de plus en plus contestée en raison des investissements qu'elle nécessite et de sa faible rentabilité.

VI) Droit européen

L'Allemagne n'a pas encore transposé la décision-cadre relative à la protection de l'environnement du 23 janvier 2003 (le projet de loi est encore en cours d'élaboration au ministère de la Justice).

La transposition de cet instrument en droit allemand nécessitera une réforme législative sur les points suivants :

- Incrimination du transport illicite de déchets dangereux à l'intérieur du territoire national (actuellement, seules l'importation et l'exportation sont réprimées).
- Incrimination des infractions commises par des ressortissants allemands à l'étranger.
- Suppression des exemptions prévues en droit allemand pour les véhicules automobiles.

3. polices de l'environnement en Italie (Emmanuel BARBE, magistrat de liaison à Rome)

1. Quel est le rôle respectif des administrations publiques, locales ou nationales, d'une part et de la Justice d'autre part, dans la répression des atteintes à l'environnement ? Comment s'articulent-ils entre eux ?

En 1986 a été institué en Italie le ministère de l'environnement, devenu en 1999 le ministère de l'environnement et de la protection du territoire. Ce ministère est en charge des domaines suivants :

- protection de l'environnement et du territoire
- identification des axes principaux de l'aménagement du territoire, notamment eu égard aux valeurs constitutionnelles de protection de la nature et de l'environnement.
- Protection des ressources hydriques et défense du sol.

Ce ministère coordonne, pour les aspects de sa compétence, les activités des ministères suivants :

- ministère de la santé : pollution de l'atmosphère, acoustique, chimique, physique et biologique ; émissions sonores ; eaux de baignade et potables.
- Ministère de la marine marchande : plan général de défense des mers et des côtes, institution de réserves maritimes et leur gestion.
- Ministère des travaux publics : aménagement du territoire national et défense du sol, programmation nationale des ressources hydriques.

Il dispose en son sein d'une agence nationale pour la protection de l'environnement.

Outre cette activité de coordination, le ministère de l'environnement exerce les fonctions spécifiques suivantes :

- en attente de la mise en oeuvre de la directive de l'Union Européenne en matière d'environnement, il doit se prononcer sur la compatibilité environnementale des travaux ou réalisations pouvant provoquer de modifications importantes de l'environnement. Dans l'hypothèse où de telles réalisations pourraient compromettre l'environnement, il peut ordonner la suspension des travaux et transférer la question au Conseil des ministres.

- Il veille à prendre toute mesure de nature à empêcher qu'un parc national ou une réserve nationale voie son équilibre écologique ou environnemental compromis.
- Il dispose d'un pouvoir général de surveillance, de prévention et de répression de toute intervention pouvant créer des dégâts écologiques et prendre des mesures contingentes en cas de situation de graves péril pour l'environnement.
- Sur sa proposition, le Conseil des ministres doit déclarer « zones à risque environnemental élevé » les territoires se caractérisant par de graves altérations écologiques de l'air, de l'eau et du sol, et doit élaborer les plans de dépollution financés par l'Etat.
- Enfin, sur proposition du ministère de l'environnement, le Conseil des ministres adopte les directives nécessaires pour la délégation aux régions de certaines matières environnementales.

A noter que les régions ont une compétence propre en matière de protection de la flore et de la faune, en tant qu'elles sont considérées comme relevant de l'agriculture, et partant, de la compétence des régions en application de l'article 117 de la Constitution. Les régions, qui peuvent déléguer cette mission aux collectivités territoriales inférieures (par exemple les communes), délimitent les bassins hydrographiques et exercent les fonctions de gestionnaire de l'eau, en contribuant à l'élaboration du plan national d'une telle gestion.

Il convient enfin de mentionner, dans l'entier dispositif, le rôle d'associations de protection de l'environnement, qui, une fois habilitée par le ministère de l'environnement, peuvent jouer un rôle un peu similaire à celui tenu par les associations habilitées, en France, à exercer l'action civile devant les tribunaux civils et/ou pénaux.

Le ministère de la Justice, pour sa part, ne peut jouer qu'un rôle limité en la matière. En effet, en raison de la stricte indépendance des pouvoirs prévue dans la constitution italienne, le ministre de la Justice ne joue aucun rôle en matière d'action publique. Il n'a même pas connaissance des procédures en cours. En revanche, le Ministère de la justice peut et doit intervenir dès lors que la loi est modifiée : s'il s'agit de lois non pénales, pour donner un avis en particulier sur leur constitutionnalité, s'il s'agit de loi pénales pour les rédiger (voir réponse sur ce point à votre dernière question).

2. Existe-t-il un ou plusieurs corps spécifiquement chargés de relever les violations de la réglementation relative à l'environnement ? De quel ministère dépendent-ils et quels sont les modes d'habilitation retenus ?

La loi de 1999 précitée dispose, à l'article 8 § 4, que pour la surveillance, la prévention et la répression des violations perpétrées à l'encontre de l'environnement, le ministre de l'environnement dispose du « noyau opérationnel écologique de la Gendarmerie (Carabiniere), mis sous la dépendance fonctionnel du ministère de l'environnement, du corps de la police

forestière de l'Etat, en particulier pour la protection du patrimoine naturel national (parcs et réserves), des forces idoines de la Guardia di finanza³ et des forces de la police nationale, moyennant entente avec leur ministère de tutelles (c'est-à-dire respectivement les Finances et l'Intérieur), et des capitaineries des ports, moyennant entente avec le ministère de la marine marchande.

Les agents composants ces forces ont d'emblée la qualité d'officiers de police judiciaire.

3. Quelle est la part des polices de l'environnement dans le volume global des infractions constatées et des condamnations prononcées ? Est-il possible d'en dresser une typologie (par type de milieu protégé, par niveau de gravité des atteintes...) ?

Depuis dix ans, 246 107 infractions à l'environnement ont été constatées. 154 804 personnes ont été dénoncées ou arrêtées. 40 258 saisies ont été opérées.

4. Existe-t-il des juridictions spécialisées en matière d'environnement ?

Pas à ce jour. Il existe bien une vieille institution appelée « tribunal des eaux », qui a plus une fonction administrative de gestion des fleuves. Elle peut donc jouer un certain rôle en matière d'environnement. Est en revanche à l'étude l'idée d'instituer non des juridictions spécialisées, qui sont interdites par la constitution italienne, mais des sections spécialisées des tribunaux (de grande instance) qui traiteraient de ces questions en matière pénale. Le texte de ce projet n'est pas encore disponible sur le site Internet du Parlement italien.

5. Quelles sont les difficultés rencontrées par les services de contrôle et par les juridictions ? 6. Pouvez-vous évoquer quelques affaires symptomatiques relatives à l'environnement ?

L'Italie souffre de graves problèmes en matière d'environnement, dans de nombreux domaines :

- en matière de paysage, la pratique des « pardons fiscaux » pour les constructions immobilières a eu un impact négatif considérable sur le paysage, notamment dans le Sud de l'Italie où le rôle des différentes mafias dans le phénomène est parfaitement mis en évidence. Il s'agit d'une pratique qui consiste à rendre licite une construction abusive, moyennant le paiement d'une taxe libératoire. Les pardons fiscaux immobiliers sont une vieille tradition, ce qui les rend encore plus redoutables, dans la mesure où tout constructeur abusif s'attend en général à un « pardon fiscal » et entreprend ses constructions précisément en sachant qu'un tel « pardon » interviendra. Le dernier « pardon » en cours, qui a été prorogé à plusieurs reprises, a été fortement critiqué, car il aurait poussé à l'érection, parfois dans la nuit, de

³ Il s'agit d'une force de police très importante en Italie, qui regroupe, schématiquement, les compétences de la douane et celles de la police nationale pour tout ce qui concerne la délinquance financière.

constructions abusives, aboutissant à une augmentation de 40 % des dites constructions. En 2003, on parle ainsi de 40 000 constructions illégales, pour un montant de 2,7 milliards d'euro. On estime à 5,4 millions de mètres carrés les constructions abusives, réalisés le plus souvent par des entreprises contrôlées, directement ou indirectement, par les mafias.

- en matière de déchets, on parle en Italie depuis 1994 (date de la mise en évidence du phénomène) « d'écomafia ». La récolte et la destruction illégale des déchets est un phénomène dramatique, en particulier dans la Campanie (Naples). Il s'agit d'un marché parfaitement lucratif pour les organisations criminelles. Il empêche littéralement le développement de solutions écologiquement adaptées, comme les thermo destructeurs. Le scandale des déchets est permanent, en dépit des différentes commissions d'enquête parlementaires réunies en permanence sur le thème : l'image la plus fréquente est celle de montagnes de déchets, parfois toxiques, qui brûlent à ciel ouvert.

On relève aussi

- l'abattage clandestin d'animaux pour l'alimentation des boucheries, (souvent après vol de ces bêtes), ce qui élude toute tentative de traçage sérieux de la marchandise.
- Le braconnage, qui est un problème constant. Une opération baptisée « rouge gorge » a conduit, l'année passée, à l'arrestation de 102 personnes, la saisie de 157 filets et de 4.239 pièges. Le gibier illégalement chassé alimentent souvent les restaurants, rendant cette activité particulièrement lucrative.
- Les dommages causés au patrimoine archéologique ou historique italien, qui donne lieu également à une véritable mafia, même s'il s'agit là d'une acception large de la notion d'environnement.

Dès lors que les atteintes à l'environnement, notamment à cause des mafias, sont des phénomènes de masse, il est évident que les forces de l'ordre sont confrontées au problème du nombre. S'y ajoute, bien entendu, une procédure pénale relativement

lourde, des peines (voir réponse à la question suivante) insuffisantes, qui engendrent des délais de prescription particulièrement brefs, empêchant concrètement toute espèce de répression efficace au niveau judiciaire, même si les forces de l'ordre sont nombreuses et bien organisées en Italie.

Voir réponse à la question précédente.

6. Quelles sont les perspectives d'évolution, plus particulièrement pour les pays européens au regard de la décision cadre du conseil de l'Union européenne du 27 janvier 2003 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal ?

Pour mémoire, cette décision-cadre doit être mise en œuvre au plus tard le 27 janvier 2005. Elle reprend très largement les dispositions de la convention du Conseil de l'Europe du 4 novembre 1998, signée mais non ratifiée par l'Italie le 6 novembre 2002. En Italie, la mise en œuvre de cette décision-cadre requiert des adaptations assez profondes, qui laissent mal augurer du respect des délais fixés.

Il conviendra tout d'abord d'introduire en droit italien la responsabilité des personnes morales

pour les infractions pénales⁴. Cette question est depuis longtemps sur la table en Italie, suite à l'adoption de la première convention sur la protection des intérêts financiers des communautés en 1995. Elle pose des difficultés importantes aux juristes italiens pour lesquels la responsabilité pénale ne peut être que personnelle.

Ensuite, le dispositif pénal de répression des atteintes à l'environnement devra être profondément revu, car le code pénal italien prévoit la plupart du temps des peines contraventionnelles (ce qui explique au passage des délais de prescription particulièrement brefs) :

- D'une part parce que les sanctions « pénales effectives, proportionnelles et dissuasives » imposées par la décision-cadre doivent prévoir, pour les cas les plus graves, des peines privatives de libertés pouvant conduire à l'extradition⁵.
- D'autre part parce que l'exercice d'une compétence extraterritoriale à l'égard des citoyens italiens n'est possible, en droit italien, que pour les délits ;

⁴ le droit de l'Union Européenne n'impose pas, contrairement à une erreur commune, la responsabilité pénale des personnes morales.

⁵ c'est-à-dire, à l'époque de l'adoption de cette décision-cadre, et donc avant l'adoption du mandat d'arrêt européen, une peine de 6 mois

4. Les polices de l'environnement aux Pays-Bas (Dominique GREFF-BOHNERT Magistrat de liaison)

Pour appréhender le problème de l'environnement aux Pays-Bas, il convient de rappeler que ce pays a une superficie de 33 939 km² dont 23000 km² de terres agricoles, 3350 km² de forêt et 1150km² de nature et 16 millions d'habitants soit une densité de population de 385,3 au km². Malgré ces caractéristiques particulières, la prise en charge de l'environnement et de son traitement pénal est récente.

Jusque dans les années 1980, la police de l'environnement était traitée par la police du royaume et par les municipalités. Suite à une importante pollution par hydrocarbure à Rotterdam, les Pays-Bas ont créé un ministère de l'environnement (VROM) et développé une importante législation pour protéger leur environnement. Cette prise de conscience a entraîné des modifications très sensibles dans l'organisation de la police de l'environnement.

Quel est le rôle respectif des administrations publiques, locales ou nationales, d'une part et de la justice, d'autre part, dans la répression des atteintes à l'environnement ? Comment s'articulent-ils entre eux ?

Existe-t-il un ou plusieurs corps spécifiquement chargés de relever les violations de la réglementation relative à l'environnement? De quel ministère dépendent-ils et quels sont les modes d'habilitation retenus ?

Existe-t-il des juridictions spécialisées en matière d'environnement ? Quelles sont les difficultés rencontrées par les services de contrôles et par les juridictions ?

Il n'existe pas de police de l'environnement proprement dit. La recherche des infractions et la surveillance du respect des règles de protection de l'environnement est assurée par la police néerlandaise et plus particulièrement par le service de police spécialisé pour les affaires graves et complexes l'AID et par les fonctionnaires du VROM.

La protection de l'environnement n'étant généralement pas une priorité policière au niveau local, l'essentiel de la police de l'environnement est assurée par les 700 employés du «VROM Inspectie». Depuis le 1.1.2002, les trois services de l'inspection du ministère de l'environnement ont fusionné afin de mieux surveiller et contrôler le respect de la réglementation dans les domaines de l'environnement, de l'aménagement du territoire et du logement. Sur un budget total de 3,498 milliards d'euros pour l'année 2004, le ministère VROM a budgété 74.387 millions d'euros pour les tâches de contrôle et de surveillance.

Les tâches de l'inspection du VROM sont :

- la recherche de fraude et de la criminalité environnementale

- le contrôle du respect de la réglementation et de l'exécution des accords volontaires entre l'Etat et l'industrie néerlandaise dans le domaine du développement durable
- La surveillance de l'élaboration, du respect et du contrôle de la réglementation par les provinces, les municipalités et les collectivités locales chargées de la gestion des eaux de surface et des eaux usées.
- Le contrôle du respect des grandes notes politiques par les autorités locales.

Les agents du VROM peuvent rédiger des procès-verbaux et effectuer des enquêtes spontanément et à la demande du ministère public. Ces agents sont spécialisés par secteur environnementaux.

L'interlocuteur privilégié de ces fonctionnaires était jusqu'à présent un magistrat du parquet spécialisé dans chaque juridiction. A compter du 1.1.2005, les affaires d'environnement dépendront exclusivement des services du parquet fonctionnel situé au parquet national à La Haye. En d'autres termes, la police de l'environnement sera traitée au niveau judiciaire par un seul parquet ayant compétence pour tout le pays. Par contre, il n'existe pas de juridiction spécialisée pour juger ces affaires, elles resteront jugées au niveau local.

Les magistrats rencontrent de difficultés liées à la complexité des législations et de la technicité et la multiplicité des secteurs touchés. Une étude est en cours sur la nécessité de spécialiser une ou plusieurs juridictions dans le domaine de l'environnement.

Quelle est la part des polices de l'environnement dans le volume global des infractions constatées et des condamnations prononcées? Est-il possible d'en dresser une typologie ?

Il n'existe pas de statistiques nationales fines sur le nombre d'affaires de police de l'environnement traitées. Toutefois le parquet fonctionnel a enregistré pour 2002 12000 procédures constatant des infractions à l'environnement : 9000 affaires ont fait l'objet de poursuites pénales. Environ 1% des affaires soit environ 90 à 100 dossiers sont des affaires graves de pollution des sols et des eaux. Sur les 9000 affaires poursuivies, 113 ont fait l'objet de transactions : remise en état et amende et 1/3 ont fait l'objet de sanctions pénales prononcées par le tribunal pénal localement compétent.

Ces infractions sont essentiellement commises par des entreprises industrielles et touchent prioritairement les secteurs du retraitement des ordures et déchets industriels le retraitement des eaux usées, le non respect des limites sonores, les odeurs et la pollution des sols. Les secteurs de la protection de la nature, du respect des règles en matière d'engrais et le respect de la législation en matière d'explosifs (feux d'artifices) sont particulièrement surveillés et contrôlés.

**Quelles sont les perspectives d'évolution , plus
particulièrement pour les pays européens au regard de la décision
cadre de l'Union européenne du 27 janvier 2003 relative à la
protection de l'environnement par le droit pénal ?**

Cette décision n'aura, aux Pays-Bas, selon les interlocuteurs, qu'un impact dans le domaine de la santé ; les dispositions des articles 3 et 5 étant déjà prises en compte au niveau pénal dans la législation néerlandaise.

5. Les polices de l'environnement au Canada (Claudine Jacob, Magistrat de liaison au Canada)

5.1 Le système pénal canadien.

Le Canada est un Etat fédéral de 31,5 millions d'habitants composé de 10 provinces et de trois Territoires (Yukon, Territoires du Nord Ouest et du Nunavut). Le parlement fédéral a compétence pour légiférer notamment en matière de droit criminel (le Code criminel) et de procédure criminelle, les parlements provinciaux en matière civile et commerciale. Les parlements provinciaux peuvent également incriminer certains comportements contrevenant à des dispositions prévues dans des lois provinciales, il s'agit alors d'infractions moins graves. Cependant, l'administration de la justice relève de la compétence des provinces et elles intentent la majorité des poursuites pénales. Néanmoins, le Code criminel donne compétence au Procureur général du Canada pour poursuivre des infractions créées par des lois fédérales autres que le Code criminel, notamment la loi réglementant certaines drogues et autres substances, ou pour mettre en œuvre la loi sur l'extradition ou celle sur l'entraide juridique.

Le Canada connaît un système pénal de *common law* de type accusatoire inspiré du modèle britannique dont il est issu. Les pouvoirs d'enquête relèvent de la compétence exclusive des services de police, la poursuite de l'action publique appartenant aux Procureurs de la Couronne ou poursuivants. La procédure est accusatoire, orale (prohibition du oui-dire et en principe nécessité de comparution du témoin devant la juridiction) et connaît le principe de la légalité des preuves. Enfin, la personne poursuivie bénéficie de garanties constitutionnelles prévues par la Charte canadienne des droits et des libertés qui, en donnant au juge le contrôle de la constitutionnalité des lois et des décisions prises par les agents de l'Etat, a permis le développement d'une jurisprudence très exigeante en la matière. ***Aussi, compte tenu de la différence entre nos systèmes juridiques, il y a lieu d'être particulièrement vigilant lors de la rédaction d'une demande d'entraide judiciaire ou d'extradition.***

I Les pouvoirs d'enquête et l'action publique

Au Canada, l'enquête relève de la compétence de la police dont les fonctions sont totalement indépendantes de celles du procureur de l'accusation, qu'on appelle au Canada le poursuivant ou substitut du Procureur général (ou encore le « procureur de la Couronne », d'après l'expression anglaise « Crown Attorney » c'est-à-dire l'avocat qui représente l'Etat). Cette indépendance de la police est garantie par un principe à valeur constitutionnelle. Le dépôt de la dénonciation (acte qui déclenche la procédure d'accusation), est effectué par la police, qui n'a pas généralement d'obligation légale de consulter le poursuivant. Ainsi toutes les compétences dévolues en France au parquet et au juge d'instruction en matière d'enquêtes relèvent au Canada de la compétence de la police. Dans leurs fonctions d'enquête, les agents de police ont un pouvoir limité d'arrestation en l'absence de mandat judiciaire (possible notamment en cas de flagrant délit ou pour éviter la commission d'une infraction). La personne arrêtée devra être remise en liberté

ou présentée à un juge dans un délai maximum de 24 heures à compter de son arrestation. Le Code criminel prévoit la possibilité pour le policier de solliciter un mandat judiciaire pour arrêter un individu. *Mais ce mandat ne pourra jamais être sollicité pour interroger un individu ou pour recueillir des éléments de preuve.* En cas d'arrestation avec ou sans mandat, la personne devra être informée notamment des motifs de son arrestation et du droit à l'assistance d'un avocat.

Néanmoins, une perquisition, des écoutes électroniques, ou d'autres actes d'enquêtes nécessitant l'émission d'un mandat judiciaire peuvent précéder le dépôt des accusations, ce qui peut amener les policiers à solliciter l'avis du procureur de la Couronne. A noter que la complexité des procédures de criminalité organisée et de blanchiment ont conduit à la création d'équipes mixtes composées de policiers et d'avocats poursuivants montrant ainsi une évolution des rapports entre services d'enquête et Procureurs de la Couronne.

En droit canadien, les infractions criminelles sont imprescriptibles, seules certaines infractions de moindre gravité sont prescriptibles.

II L'organisation des services d'enquête

Etat fédéral, le Canada possède des corps de police régionaux, provinciaux et municipaux et une police fédérale, la Gendarmerie royale du Canada (la GRC), à statut civil, ainsi qu'un service de renseignement, le Service canadien de renseignements et de sécurité (le SCRS).

La GRC (20000 gendarmes) assure des missions de police fédérale soit des services de protection, d'enquête et d'application de la loi, à travers des divisions réparties dans tout le pays. Ses missions portent sur des secteurs variés : douanes et accises, police des drogues, renseignement criminel, liaisons internationales (le bureau national d'Interpol est à la GRC), et un secteur de police générale qui englobe les services de soutien et les opérations techniques.

Elle offre également des services de police contractuelle dans les provinces (à l'exception du Québec et de l'Ontario) et 3 territoires: prévention du crime, police criminelle, maintien de l'ordre, contrôle de la circulation, services d'urgence.

La police canadienne ne connaît pas la dichotomie entre police administrative et police judiciaire. Tous les corps policiers provinciaux et fédéraux sont habilités à exercer des fonctions de police judiciaire et les agents sont armés. Aussi, la police canadienne n'est soumise qu'à une seule autorité hiérarchique et ne connaît pas le double contrôle judiciaire et administratif.

En sa qualité de police fédérale, la GRC est placée sous l'autorité du ministre canadien de la Sécurité publique et de la Protection civile et à sa tête se trouve un Commissaire. La Sûreté du Québec et la police de l'Ontario sont placées sous l'autorité des ministres provinciaux de la Sécurité publique.

III Le Ministre de la Justice membre du Gouvernement et Procureur général

Le Ministre de la Justice, qu'il appartienne au gouvernement fédéral ou à un gouvernement provincial, est également Procureur général.

Au niveau fédéral, le Ministre de la Justice du Canada est le conseiller juridique du gouvernement, il vérifie la compatibilité des projets de lois à la Charte canadienne des droits et des libertés. En matière d'extradition, après avis favorable du juge de l'extradition, il lui appartient de décider ou non de la remise de la personne réclamée à l'Etat requérant, assumant ainsi le rôle dévolu en France au ministre de la Justice et au Premier Ministre.

En sa qualité de Procureur général du Canada, il est à la tête du Service fédéral des poursuites, le parquet fédéral canadien. C'est en son nom que le Procureur de la Couronne a le pouvoir exclusif de décider de poursuivre ou non et le cas échéant, de retirer l'accusation, à tout moment, avant la fin des procédures (qui se terminent par la condamnation- par reconnaissance de culpabilité ou suite à un procès-- ou par l'acquittement de l'accusé).

Le Procureur général du Canada assure un rôle de conseil aux organismes d'enquêtes et de poursuites. Il lui appartient aussi, dans son domaine de compétence, de décider ou non d'exercer l'action publique. Outre la mise en œuvre des lois fédérales qui ne sont pas dans le Code criminel, il assume le rôle de Procureur général des 3 Territoires En dehors de ces domaines de compétence, il peut également intenter des poursuites à la demande d'un procureur général d'une province ou pour l'application de certaines infractions, si cette possibilité lui est expressément offerte par la loi: loi sur les gangs criminels organisés, loi antiterroriste...

IV L'organisation du parquet fédéral : le Service fédéral des poursuites (le SFP)

Le sous-ministre de la Justice (qui est un haut fonctionnaire) est Procureur général adjoint et le Sous-procureur général adjoint chargé du droit pénal exerce les fonctions opérationnelles. Ce dernier est à la tête du SFP qui est composé d'environ 400 substituts du Procureur général. Il s'agit d'avocats ayant le statut de fonctionnaires du ministère fédéral de la Justice. Mais le ministère peut également confier un mandat à des avocats du secteur privé qui représenteront la Couronne à titre permanent ou pour certaines affaires.

Outre la section du droit pénal qui se trouve à l'administration centrale à Ottawa, il existe 5 régions administratives dirigées par un directeur régional principal : la région de l'Atlantique, la région du Québec, la région de l'Ontario, la région des Prairies et de l'Arctique et la région de la Colombie britannique et du Yukon.

Une unité spécifique suit, à l'administration centrale, les questions de sécurité nationale, une autre les produits de la criminalité et le blanchiment d'argent. Enfin le Service d'entraide internationale traite les questions d'entraide judiciaire pénale et d'extradition, négocie et met en oeuvre les accords internationaux en la matière. Il s'agit donc de l'autorité centrale canadienne

chargée de la mise en œuvre des conventions de coopération judiciaire pénale liant la France et le Canada.

Dans son pouvoir d'intenter des poursuites, de suspendre des procédures ou d'interjeter appel, le Procureur général du Canada, bénéficie, en vertu d'un principe constitutionnel, d'une indépendance absolue.

L'organisation hiérarchique et les garanties d'indépendance dont bénéficient les parquets provinciaux-- à la tête des quels se trouvent le Ministre et Procureur général de la province—sont sensiblement les mêmes que pour le parquet fédéral.

A noter que le Ministère public au Canada n'est pas en charge de l'exécution des peines qui relèvent des services correctionnels fédéraux lorsque la peine prononcée est égale à 2 ans d'emprisonnement et des services correctionnels provinciaux lorsque la peine est inférieure à 2 ans ainsi qu'en cas de détention préventive. Les services correctionnels tant fédéraux que provinciaux dépendent des ministères de la Sécurité publique et non des ministères de la Justice.

V L'organisation judiciaire

Les provinces, compétentes en matière d'administration de la Justice, sont responsables de la création, de la gestion et de l'organisation des Cours provinciales, des Cours supérieures et des Cours d'appel des provinces (compétentes en matière civile et pénale). Le gouvernement fédéral a lui la compétence exclusive de nommer et de rétribuer les juges des Cours supérieures et des Cours d'appel provinciales. Il a également compétence pour créer et gérer une Cour d'appel générale et des tribunaux administratifs spécialisés. C'est en vertu de ces pouvoirs qu'ont été créées, notamment, la Cour suprême du Canada, la Cour fédérale et la Cour canadienne de l'impôt. Les juges de ces juridictions sont nommés et rétribués par le gouvernement fédéral.

Le système judiciaire canadien comprend 4 degrés de juridiction.

Au premier degré **les cours provinciales** compétentes en matière civile et pénale traitent notamment de la plupart des infractions criminelles (elles mènent les « enquêtes préliminaires cf ci-dessous**Vb**), de la délinquance juvénile (la loi sur le système de justice pénale des adolescents s'applique aux mineurs de 12 ans), des infractions au Code de la route et des litiges civils ou portant sur une somme fixée par chaque province. A noter qu'il existe également des cours municipales qui ont compétence limitée en matière criminelle.

Au second degré, les **cours supérieures provinciales** sont les juridictions de droit commun tant en matière civile que pénale. Elles ont une compétence exclusive pour juger certaines des infractions les plus graves : homicides, trahison... Ce sont les juges des cours supérieures provinciales qui décident ou non d'autoriser l'extradition dans la phase judiciaire de la procédure.

Au troisième degré, se trouvent les **Cours ou les divisions d'appel**.

La Cour fédérale du Canada et la Cour d'appel fédérale sont des juridictions de compétence fédérale, spécialisées pour les contentieux interprovinciaux, la propriété intellectuelle, l'immigration, le contentieux de la nationalité, la loi sur la concurrence, les questions de sécurité nationale. Elles réexaminent les décisions des organismes administratifs fédéraux.

Enfin la **Cour suprême du Canada**, créée en 1875 par le parlement fédéral, est la juridiction suprême du pays en matière constitutionnelle, administrative et de droit privé. Elle rassemble donc les compétences de la Cour de cassation française mais aussi celles du Conseil d'Etat et du Conseil constitutionnel. Elle est composée de 9 juges dont 3 sont originaires du Québec et traditionnellement 3 de l'Ontario, deux des provinces de l'Ouest et un des provinces Atlantiques.

Les **juges** canadiens sont d'anciens avocats du secteur public ou du secteur privé ayant au moins 10 ans de pratique. Selon la Constitution, le pouvoir judiciaire est indépendant des pouvoirs exécutifs et législatifs. Les juges sont tous nommés jusqu'à leur retraite (70 ans pour les juges de nomination provinciale et 75 ans pour les juges de nomination fédérale), et ne peuvent être révoqués qu'après une enquête indépendante et avec l'approbation du parlement (fédéral ou provincial). Ils bénéficient donc de l'inamovibilité et d'une sécurité financière garantie par un contrôle juridictionnel assuré par les juridictions supérieures, si nécessaire.

VI La procédure pénale canadienne

A. Les garanties constitutionnelles

Depuis l'adoption en 1982 de la *Charte canadienne des droits et des libertés* (ou tout simplement « *la Charte* »), texte à valeur constitutionnelle, la Cour suprême du Canada a développé une jurisprudence exigeante en matière de protection des droits des personnes et notamment du suspect. En effet, plusieurs dispositions de la *Charte* visent le domaine pénal et peuvent s'avérer pertinentes dans le domaine de la coopération judiciaire pénale:

-l'article 8 relatif aux fouilles, perquisitions ou saisies abusives, l'article 9 concernant la détention abusive;

-le paragraphe 10 a) sur le droit d'être informé des motifs de son arrestation ou de sa détention;

-le paragraphe 10b) relatif à l'assistance d'un avocat;

- le paragraphe 10 c) portant sur l'*habeas corpus*;

-le paragraphe 11a) sur le droit d'être informé dans un délai raisonnable de l'infraction précise qui est reprochée;

-le paragraphe 11 b) le droit d'être jugé dans un délai raisonnable;

-l'alinéa 11c) qui concerne la protection contre l'obligation de témoigner contre soi-même;

-l'alinéa 11 d) sur la présomption d'innocence;

-l'alinéa 11 e) de ne pas être privé sans juste cause d'une mise en liberté assortie d'un cautionnement raisonnable.

En outre, l'article 7 de la *Charte* garantit qu'il ne peut être porté atteinte au droit à la vie, la liberté ou la sécurité qu'en conformité aux « principes de justice fondamentale ». Étant donné le libellé très général de cet article, les tribunaux y ont reconnu des protections dans divers domaines, y compris l'équité procédurale et des droits qui ne

sont pas énoncés directement dans les autres articles de la *Charte*, tel que le droit, reconnu par la common law générale, d'un accusé de garder le silence lorsqu'il est interrogé par une personne en position d'autorité.

Il est important de souligner que l'article 24 de la *Charte* prévoit un recours individuel devant les tribunaux en cas de violation d'une de ses dispositions, le tribunal pouvant également écarter des éléments de preuve obtenus en contravention avec celles-ci. Enfin, s'agissant d'un texte adopté dans le cadre de la loi constitutionnelle de 1982, toute disposition de toute autre règle de droit incompatible avec la *Charte* est inopérante. Les tribunaux canadiens peuvent être donc appelés à statuer sur la constitutionnalité des lois.

B. Quelques éléments de procédure

Les infractions prévues au Code criminel canadien se divisent en deux catégories qui déterminent la nature de la procédure et la gravité de la peine: les infractions punissables par procédure sommaire et les actes criminels. De nombreuses infractions sont dites « mixtes », le procureur pouvant choisir de recourir à la procédure sommaire ou à la mise en accusation.

La personne poursuivie pour une infraction sommaire comparait devant un juge en l'absence d'un jury et elle encourt une peine maximale de 2000 dollars et /ou 6 mois d'emprisonnement.

Les actes criminels sont les infractions plus graves. Dans la plupart des cas, la personne poursuivie peut choisir d'être jugée par un juge d'une cour provinciale ou par un juge d'une cour supérieure sans jury, ou enfin par un juge d'une cour supérieure avec jury. En général, dans le cas d'un acte criminel, le juge détermine au cours d'une « enquête préliminaire » si les preuves produites suffisent pour renvoyer l'accusé au procès. Il ne faut donc pas confondre avec l'enquête préliminaire du droit français, il s'agit de la phase préliminaire au procès. Si les preuves à charge sont insuffisantes, le juge ordonne l'arrêt des poursuites, au cas contraire il ordonne la tenue d'un procès.

La détention préventive n'est pas la norme et doit être justifiée, la personne poursuivie bénéficiant d'un droit constitutionnel au cautionnement (article 11 e) de la *Charte* canadienne des droits et des libertés) et la personne arrêtée par la police, si elle n'a pas été remise en liberté, doit être présentée au juge dans le délai de 24 heures à compter de son arrestation. Elle bénéficie alors d'une audience de cautionnement et peut être libérée sous caution ou sous conditions.

La personne poursuivie peut toujours plaider coupable quelle que soit la gravité de l'infraction qui lui est reprochée. La plus grande partie des poursuites pénales se terminent par un plaidoyer de culpabilité (plus de 85 pour cent des poursuites).

La procédure pénale canadienne est une procédure accusatoire. Elle est orale et exige, sauf exception, la comparution personnelle du témoin à l'audience afin de permettre son interrogatoire et son contre-interrogatoire par l'accusation et la défense. Ainsi, la preuve par « oui-dire »-- preuve par un témoin qui n'a pas une connaissance personnelle des faits—est, en principe, prohibée. Le système de preuve est un système de preuves légales sous le contrôle du juge.

Il appartient à la poursuite de convaincre la Cour de la culpabilité de l'accusé « hors de tout doute raisonnable ». Le juge veille scrupuleusement aux garanties constitutionnelles dont

bénéficie l'accusé et notamment au droit au silence. Le droit au silence interdit l'auto-incrimination à tous les stades de la procédure et implique que l'accusé ne peut être contraint de témoigner au cours des procédures le concernant. Son témoignage ne peut être reçu par le tribunal que si le Procureur démontre que la déposition a été faite par l'intéressé, volontairement, en toute connaissance de cause et après qu'il ait reçu une information exhaustive sur ces droits. De même, l'accusation ne peut, en principe, invoquer la personnalité de l'accusé à l'appui de ses arguments, notamment son passé pénal.

En cas de procès avec jury, la décision sur la culpabilité doit être prise à l'unanimité des jurés, sinon l'accusé est acquitté.

Après la déclaration de culpabilité, se déroule la phase du jugement consacrée au prononcé de la peine. C'est alors seulement que les éléments relatifs à la personnalité du condamné peuvent être produits par l'accusation, notamment le casier judiciaire.

L'accusé et le Procureur de la Couronne peuvent faire appel devant la Cour d'appel provinciale mais l'affaire peut parfois être portée, dans certaines conditions, devant la Cour suprême du Canada.

5.2 Les mécanismes de contrôle d'application de la loi canadienne sur la protection de l'environnement.

Le Canada étant une fédération, les compétences sont partagées entre le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux, et dans certains cas, les municipalités. L'environnement, domaine récent, est ignoré dans la Constitution de 1867. En pratique, en matière environnementale les compétences sont partagées entre les trois paliers de gouvernement mais sans délimitation précise. Cette confusion complique la mise en place d'une politique canadienne de protection de l'environnement, comme le démontrent les réserves de plusieurs provinces à l'encontre du protocole de Kyoto, pourtant ratifié par le gouvernement fédéral.

En revanche, les compétences dans le domaine du droit pénal sont définies par la Constitution, et il appartient au parlement fédéral d'élaborer les lois pénales. Aussi, la Cour suprême du Canada a-t-elle admis, dans un arrêt R.c.Hydro-Québec de 1997, la compétence du parlement fédéral pour incriminer des comportements contrevenant aux dispositions de la loi canadienne sur la protection de l'environnement.

La loi canadienne sur la protection de l'environnement (LCPE), adoptée en 1988 et révisée en 1999, consolide diverses lois en matière environnementale : la loi sur l'immersion des déchets en mer, la loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique, partie de la loi sur les ressources en eau du Canada et la loi sur les contaminants de l'environnement. Elle prévoit, dans sa partie 10, les mécanismes de contrôle de l'application de la loi, les pouvoirs des agents chargés de la mettre en œuvre, les procédures applicables et enfin des incriminations et des peines. La loi sur les pêches (LP) prévoit des mécanismes semblables pour les agents des pêches.

La LCPE et la LP sont mises en œuvre par le ministère de l'Environnement du Canada. Environnement Canada est chargé de coordonner l'application de la loi entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces.

Afin de permettre une cohérence au dispositif a été également créé, il y a 12 ans, un Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME) chargé de promouvoir la coopération intergouvernementale.

1. Une politique nationale d'application de la loi

La LCPE a permis l'émergence d'une véritable politique d'application de la loi en créant des organes d'inspection et d'enquête spécialisés dans chaque région du Canada. Cette politique est axée sur 5 principes directeurs :

- l'observation de la loi et de ses règlements d'application est obligatoire;
- les agents d'application de la loi appliqueront la loi sur l'ensemble du Canada d'une manière équitable, prévisible et uniforme;
- ils mettront l'accent sur la prévention;
- ils analyseront tous les cas d'infraction dont ils ont connaissance et adopteront des mesures en accord avec la politique d'application de la loi;
- ils inciteront toute personne physique ou morale à leur signaler toute infraction.

Il a été créé au ministère de l'environnement du Canada, un Bureau de l'application de la loi et dans les régions, des divisions des enquêtes chargées de mettre en œuvre cette politique nationale. Compte tenu des coûts élevés de cette politique, Environnement Canada a développé des analyses sur les risques environnementaux et établi des priorités dans les contrôles ciblant certaines industries ou certains secteurs.

2. Des corps de contrôle (articles 218 et s. de la LCPE) aux pouvoirs d'enquête élargis

Les agents chargés de l'application de la LCPE sont habilités par le ministre fédéral de l'Environnement et choisis parmi les agents d'Environnement Canada, les membres de la Gendarmerie Royale du Canada (la police fédérale), les douaniers, les agents des pêches et des parcs, et les agents des ministères provinciaux de l'Environnement, avec pour ces derniers, l'accord du ministre compétent.

La GRC a créé un service de la police de l'environnement et travaille en relation avec Environnement Canada et les autres corps de police. C'est elle qui représente le Canada dans les groupes de travail d'Interpol sur la protection de l'environnement, de la faune et des espèces en voie de disparition. A noter que la GRC a participé avec les Etats-Unis, la Belgique, les Pays-Bas et l'Allemagne ont participé à l'élaboration de matériel de formation de policiers en droit de l'environnement .

La LCPE crée 2 catégories d'agents chargés de son application : les enquêteurs et les inspecteurs. Ils ont des missions communes mais des pouvoirs différents.

Les missions communes sont :

1. informer et sensibiliser le public;
2. procéder à des inspections pour vérifier si la loi est respectée;
3. examiner les possibilités de mesures préventives et correctives, notamment en prévenant les particuliers en cas de risque d'infraction;
4. mener des enquêtes et réunir des preuves concernant les infractions et le cas échéant, dresser des contraventions, prélever des échantillons et/ ou saisir le Procureur;
5. prêter assistance au Procureur avant et pendant les procédures judiciaires.

Les enquêtes sont initiées par les agents :

- sur une demande d'une personne physique de plus de 18 ans résidant au Canada; ou
- à l'initiative de l'agent, si celui-ci a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction a été commise.

Les inspecteurs disposent de pouvoirs d'enquêtes exorbitants du droit commun.

En effet, la protection contre les fouilles et les saisies ainsi que le droit au silence (interdiction de l'auto-incrimination) sont des garanties constitutionnelles depuis l'adoption en 1982 de la Charte canadienne des droits et des libertés. (cf. fiche sur le système judiciaire pénal canadien).

Or, en vertu de la LCPE, les enquêteurs peuvent perquisitionner de jour dans des locaux professionnels ou sur un navire, et ce, sans mandat judiciaire. Néanmoins, dans un lieu privé il leur faudra le consentement de l'occupant, ou à défaut, obtenir un mandat de perquisition. Ils peuvent également procéder à des saisies et recueillir des échantillons dans le cadre d'inspections visant à vérifier la bonne application de la loi. De même et malgré la protection contre l'auto-incrimination, les personnes trouvées sur les lieux légalement inspectés ont l'obligation de fournir aux inspecteurs tout renseignement que ces derniers peuvent raisonnablement exiger et leur fournir toute aide nécessaire à l'exercice de leurs fonctions. Ils peuvent analyser les substances découvertes, ouvrir tout emballage, examiner les livres, registres, ou données électroniques qui pourraient comporter des informations intéressantes et même utiliser les ordinateurs trouvés sur place. Enfin, les renseignements recueillis dans les procès verbaux des inspecteurs valent jusqu'à preuve du contraire, ce qui n'est pas le cas des procès-verbaux dressés par les services de police dans le cadre de leurs missions classiques.

Les enquêteurs, en revanche, ne peuvent recueillir des preuves que sur déclaration volontaire et à condition, si la personne est suspecte, qu'elle ait été avisée de son droit de se taire (interdiction de l'auto-incrimination) et de son droit à l'assistance d'un avocat. Ils ont les pouvoirs habituels des agents de police.

Les contentieux qui se sont développés suite à l'application de la loi (et notamment sur la question du respect des principes constitutionnels) ont contraint les services de protection de l'environnement à recruter des juristes spécialisés pour aider les enquêteurs et les inspecteurs à utiliser leurs pouvoirs le plus efficacement possible dans le respect de la légalité. Ce mouvement de rapprochement entre les avocats de la Couronne (Procureurs) et les inspecteurs de l'environnement est de même nature que celui que l'on rencontre en matière de lutte contre les stupéfiants ou la criminalité organisée.

3. Les pouvoirs d'injonction en vue de faire cesser l'infraction et/ou de réparer les dommages (234 à 242 de LCPE)

S'ils constatent la commission d'une infraction, les inspecteurs peuvent, outre leurs pouvoirs de saisie,

- ordonner de prendre toutes mesures nécessaires pour faire cesser l'infraction; ou
 - ordonner la cessation d'une activité ou l'exploitation d'un ouvrage ou d'une entreprise;
- ou,
- déplacer, décharger ou charger un moyen de transport;
 - donner des ordres écrits (sauf urgence et pour un délai de 7 jours) en vue de faire cesser l'infraction et/ou de réparer le dommage à l'environnement et exiger des rapports réguliers. Ces ordres sont valables pour une durée de maximale de 90 jours, la personne concernée peut en demander la révision auprès d'un réviseur-chef. Ce recours n'est pas suspensif d'exécution. La décision de ce dernier est susceptible de recours auprès de la Cour fédérale.

Enfin le ministre de l'Environnement peut prendre un arrêté ministériel interdisant, à une personne physique ou morale, certaines activités pendant une période d'évaluation, exigeant le retrait d'une substance, un élément nutritif, un carburant ou un véhicule

Si l'ordre n'est pas exécuté dans le délai imparti, l'agent peut le faire exécuter lui-même aux frais du contrevenant.

Le non respect de ces interdictions est sanctionné pénalement.

A noter que ces décisions ne font pas obstacle à l'engagement de poursuites pénales.

4. L'action publique et la détermination de la peine

Même si les agents ont le pouvoir de constater la commission d'une infraction, il appartient au ministre de la Justice et Procureur général du Canada de décider ou non d'entamer des poursuites pour infractions à la LCPE. Les ministres et Procureurs généraux des provinces sont, le cas échéant, compétents pour décider ou non des poursuites pénales en application de lois provinciales de protection de l'environnement. Il s'agira alors d'infractions moins graves punissables de 2 ans d'emprisonnement maximum.

Sauf en cas d'infractions et/ou de dommages potentiels ou réels graves à l'environnement, à la vie humaine ou à la santé, ou d'entraves au travail des agents d'application de la loi, il est recommandé aux agents de négocier des mesures alternatives aux poursuites pénales. Ces mesures visent notamment à réparer les dommages causés à l'environnement et à prévenir d'autres atteintes. Il existe un fonds pour les dommages à l'environnement créé en 1995 alimenté par les condamnations pécuniaires des tribunaux, les accords amiables et les paiements volontaires. De même, les poursuites au civil aux fins de recouvrer les frais engagés par les collectivités publiques sont préférées aux poursuites pénales jugées longues et coûteuses..

Ces poursuites sont portées devant le tribunal pénal compétent en fonction de la gravité de l'infraction. Il n'existe pas au pénal de juridictions spécialisées, certaines provinces comme l'Ontario ont créé des tribunaux administratifs de l'environnement.

Les infractions à la LCPE et à ses règlements d'application, y compris la non exécution d'un ordre ou d'une ordonnance judiciaire, sont punies, sur déclaration de culpabilité, par mise en accusation d'une amende maximale de 3 millions de dollars et d'un emprisonnement de 3 ans ou de l'une de ces deux peines (article 272 de la LCPE). La production de faux renseignements, échantillons ou documents est punie, sur déclaration de culpabilité, si l'infraction a été commise sciemment, par mise en accusation, d'une amende maximale d'1 million de dollars et d'un emprisonnement de 3 ans ou de l'une de ces deux peines ou par procédure sommaire de 300 000 dollars et/ou de 6 mois d'emprisonnement (article 273 de la LCPE).

Pour prononcer une peine pour infraction à la législation sur l'environnement peine, le Tribunal devra tenir notamment compte des facteurs suivants :

- le dommage ou le risque de dommage causé
- l'estimation du coût total des mesures de réparation;
- les mesures de réparation prises ou à prendre par le contrevenant notamment la mise en place d'un système de gestion de l'environnement correspondant à des normes reconnues au plan national ou international;
- le caractère intentionnel fortuit ou imprudent de l'infraction;
- l'incompétence, la négligence ou l'insouciance du contrevenant ;
- tout avantage procuré par le contrevenant;
- le passé du condamné.

ANNEXE 5

Avant-projet de loi d'harmonisation pénale et de simplification administrative du Code de l'environnement

**AVANT-PROJET DE LOI D'HARMONISATION PENALE ET DE
SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT**

du 24 novembre 2000

(actualisation du projet du 19 novembre 1998

pour tenir compte de la codification)

NT : Les dispositions en italiques reprennent les observations de la chancellerie sur le texte de 1998. (en italiques souligné, les modifications du MATE par rapport au texte de la Chancellerie.

Titre Ier Dispositions communes

Article 1^{er}

Il est inséré, dans le livre Ier du code de l'environnement un titre VI ainsi rédigé :

Titre VI Contrôles et sanctions

Article L. 150-1 : Les dispositions du présent titre s'appliquent sans préjudice des dispositions particulières prévues par le présent code en matière de contrôles et de sanctions.

Chapitre Ier DISPOSITIONS COMMUNES

Article L. 151-1 : Les infractions aux dispositions du présent code et aux textes pris pour son application sont constatées par les agents habilités par ce code par des procès-verbaux qui font foi jusqu'à preuve contraire.

Ils sont adressés, sous peine de nullité, au procureur de la République dans les cinq jours qui suivent leur clôture. Une copie est remise à l'intéressé.

Article L. 151-1-1 : Le procureur de la République est préalablement informé des opérations envisagées en vue de la recherche et de la constatation des infractions. Il peut s'opposer à ces opérations.

Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas dans le cas de contrôle n'ayant pas pour objet principal la recherche et la constatation d'infractions.

Article L. 151-2 : Le fait pour quiconque de mettre obstacle à l'accomplissement des fonctions de contrôle ou de recherche et de constatation des infractions dont un agent est investi par le présent code est puni d'un an d'emprisonnement et de 50 000 F d'amende.

Les peines prévues au premier alinéa sont applicables à quiconque fournit, lors d'un contrôle administratif, des informations qu'il sait inexacts sur des faits intéressant le contrôle.

Article L. 151-3 : Lorsqu'il résulte de la commission d'un délit prévu au présent code un dommage sur la flore ou sur la faune ou la limitation de l'usage d'une zone, les peines encourues pour ce délit sont portées au double en cas de violation manifestement délibérée

d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement, ou par les prescriptions particulières prises pour leur application.

Article L. 151-4 : Les infractions définies par le présent code sont recherchées et constatées par les agents habilités dans l'exercice des missions que ce code leur confère.

Article L. 151-5 : Lorsque le tribunal peut donner au titre du présent code une obligation de faire à une personne physique, cette obligation peut également être prononcée en cas de condamnation d'une personne morale

Article L. 151-6 : Les prélèvements d'échantillons prévus par le présent code comportent un nombre d'échantillons suffisants pour permettre des analyses complémentaires. Dans le périmètre d'une installation, le responsable présent, ou son représentant, est avisé qu'il peut assister à la réalisation des prélèvements.

Chapitre II Dispositions propres à certaines activités, installations ou ouvrages

Article L. 152-1 : Les dispositions du présent chapitre sont applicables aux contrôles et sanctions relatifs aux activités, travaux, installations et ouvrages régis par le livre II, le chapitre III du titre Ier du livre IV, le titre III du livre IV et les titres Ier, II, III, IV, V, VII et VIII du livre V du présent code.

SECTION 1 CONTRÔLES ET CONSTATATIONS DES INFRACTIONS

Article L. 152-2 : Les agents habilités à contrôler les activités, travaux, installations et ouvrages visés à l'article L. 152-1 peuvent pénétrer dans les locaux ou accéder aux installations entre 6 heures et 21 heures et à tout moment lorsque les lieux sont ouverts au public ou lorsqu'une activité ou opération relevant de leur compétence est présumée en cours ou en exploitation.

Ils peuvent demander la communication de toute pièce ou document utile, en prendre copie, et recueillir sur convocation ou sur place les renseignements et justifications nécessaires à l'accomplissement de leur mission.

Ils ont accès aux véhicules professionnels utilisés pour l'activité ou l'opération concernée.

Article L. 152-3 : Les visites de locaux ou parties de locaux servant à l'habitation doivent être préalablement autorisées par une ordonnance motivée du président du tribunal de grande instance dans le ressort duquel sont situés les locaux concernés, ou d'un juge délégué par lui. Cette ordonnance n'est susceptible que d'un pourvoi en cassation selon les règles prévues au code de procédure pénale. Ce pourvoi n'est pas suspensif.

Le président du tribunal de grande instance ou son délégué exerce le contrôle des opérations et en règle les difficultés.

Article L. 152-3-1 : Si la personne qui a qualité pour autoriser l'accès des agents habilités à rechercher ou à constater les infractions ne peut être atteinte ou si elle s'oppose à l'accès, la visite de l'agent ne peut se dérouler ou se poursuivre qu'avec l'autorisation du président du tribunal de grande instance dans le ressort duquel est situé l'ouvrage ou l'installation à visiter, ou d'un juge délégué par lui, statuant d'urgence.

L'ordonnance n'est susceptible que d'un pourvoi en cassation selon les règles prévues par le code de procédure pénale ; ce pourvoi n'est pas suspensif. Les délais de pourvoi courent à compter de la notification ou de la signification de l'ordonnance.

L'ordonnance comporte :

- le cas échéant, mention de la délégation du président du tribunal de grande instance ;
- l'adresse des lieux à visiter ;
- le nom et la qualité des agents qui ont sollicité et obtenu l'autorisation de procéder aux opérations de visite.

Le juge motive sa décision par l'indication des éléments de fait et de droit qu'il retient et qui laissent présumer, en l'espèce, l'existence d'agissements contraires aux dispositions du présent code.

Le juge désigne l'officier de police judiciaire territorialement compétent chargé d'assister aux opérations et de la tenir informé de leur déroulement.

La visite s'effectue sous le contrôle du juge qui l'a autorisée.

Article L 152-4 : Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application de la présente section en ce qui concerne les installations ou enceintes relevant du ministre chargé de la défense ou soumises à des règles de protection du secret de la défense nationale.

SECTION 2 MESURES JUDICIAIRES PROVISOIRES

Article L 152-5 : En cas de constatation d'une infraction aux dispositions visées à l'article L. 152-1, l'autorité judiciaire peut, pour faire cesser le trouble, ordonner à titre provisoire la suspension de l'activité, l'interruption des travaux, l'interdiction d'exploiter un ouvrage ou une installation ou toute mesure liée aux conditions d'utilisation ou d'exploitation d'un ouvrage ou d'une installation.

Le tribunal correctionnel ou le tribunal de police statue sur réquisition du procureur de la République. L'autorité administrative, la victime ou une association agréée de protection de l'environnement peuvent adresser au ministère public une requête en ce sens. Lorsque le tribunal est déjà saisi de l'infraction, il peut d'office prendre les mesures prévues au premier alinéa.

En cas d'ouverture d'information, le juge d'instruction est compétent pour prendre les mesures prévues au premier alinéa.

L'autorité judiciaire statue après avoir entendu l'exploitant ou après l'avoir dûment convoqué à comparaître dans les quarante-huit heures.

La décision judiciaire est exécutoire sur minute et nonobstant tout recours.

Les mesures prévues au premier alinéa cessent de produire leur effet soit avec la décision sur le fond, soit sur mainlevée prononcée par le tribunal ou le juge d'instruction.

Article L. 152-6 : Les agents habilités au titre des dispositions visées à l'article L. 152-1, à l'exception des agents des collectivités locales, *peuvent, lorsque la consignation judiciaire est prévue par le présent code*, consigner dans l'attente des contrôles nécessaires les objets ou dispositifs suspectés d'être non conformes aux visées à cet article et aux textes pris pour leur application.

Il ne peut être procédé à cette consignation que sur autorisation du président du tribunal de grande instance dans le ressort duquel sont situés les lieux de détention des objets ou dispositifs litigieux ou du magistrat délégué à cet effet.

Ce magistrat est saisi sur requête par les agents mentionnés au présent article. Il statue dans les vingt-quatre heures.

Le président du tribunal de grande instance vérifie que la demande de consignation qui lui est soumise est fondée : cette demande comporte tous les éléments d'information de nature à justifier cette mesure.

La mesure de consignation ne peut excéder quinze jours. En cas de difficulté particulière liée à l'examen des objets en cause, le président du tribunal de grande instance peut la renouveler pour une même durée par une ordonnance motivée.

Les objets consignés sont laissés à la charge de leur détenteur.

Le président du tribunal de grande instance peut ordonner mainlevée de la mesure de consignation à tout moment. Cette mainlevée est de droit dans tous les cas où les agents habilités ont constaté la conformité des objets consignés ou leur mise en conformité.

En cas de non conformité, les frais éventuels sont mis à la charge de l'auteur de l'infraction dans des conditions fixées par un décret en conseil d'Etat.

Section 3 Sanctions pénales

Article L 152-7 : Le fait de communiquer sciemment à l'autorité administrative des informations inexactes ou de lui dissimuler des informations relatives à des faits soumis à son contrôle en vue de faire reconnaître un droit, d'obtenir une autorisation, un permis, ou de satisfaire à une obligation de déclaration prévus par les dispositions visées à l'article L. 152-1 ou les textes pris pour leur application, est puni des peines de l'article 441-6 du code pénal.

Les dispositions du premier alinéa sont applicables à l'étude d'impact.

Article L 152-8 : Le fait de poursuivre l'exploitation d'une installation, la réalisation d'un aménagement ou de travaux ou bien de continuer à se livrer à une activité sans se conformer aux prescriptions contenues dans une mise en demeure administrative ou une condamnation judiciaire est puni d'un an d'emprisonnement et de 500 000 F d'amende.

Article L 152-9 : Le fait de poursuivre l'exploitation d'une installation, la réalisation d'un aménagement ou de travaux ou de continuer à se livrer à une activité ayant des répercussions sur l'environnement en infraction à une mesure judiciaire ou administrative de fermeture, de suppression, d'interdiction, de suspension, de retrait d'autorisation ou d'agrément prévue par les dispositions visées à l'article L. 152-1 ou les textes pris pour leur application est puni de deux ans d'emprisonnement et de 1 000 000 F d'amende.

Article L 152-10 : Le fait de ne pas satisfaire à une obligation de remise en état des lieux prévue par les dispositions visées à l'article L. 152-1 ou les règlements et décisions individuelles pris pour leur application ou encore résultant d'une décision juridictionnelle, est puni de six mois d'emprisonnement et de 250 000 F d'amende.

Article L. 152-11 : Les personnes physiques encourent également, pour les délits prévus par les dispositions visées à l'article L. 152-1 ou définies par la présente section, les peines complémentaires mentionnées aux 10° et 11° de l'article 131-6 du code pénal ainsi que la peine d'affichage de la décision prononcée ou la diffusion de celle-ci soit par la presse écrite, soit par tout moyen de communication audiovisuelle conformément à l'article 131-35 du même code.

Article L. 152-12 : En cas de condamnation pour l'un des délits prévus par les dispositions visées à l'article L. 152-1 ou définis par présente section, le tribunal peut :

1° interdire la poursuite de l'activité ou des opérations ou bien l'utilisation de l'ouvrage ou de l'installation dont la réalisation, l'exercice ou l'exploitation est à l'origine de la poursuite ;

2° ordonner la remise en état des lieux.

Il peut assortir sa décision d'une astreinte de 100 à 20 000 F par jour de retard et ordonner l'exécution provisoire de cette décision.

Le tribunal peut ordonner l'exécution d'office, aux frais du condamné, de la mesure prévue au 2° ci-dessus.

Lorsqu'elle est relative à une activité, une opération, un ouvrage ou à l'exploitation d'une installation soumis à autorisation, agrément ou déclaration en vertu des dispositions visées à l'article L. 152-1, l'interdiction mentionnée au 1° du présent article cesse de produire effet si l'autorisation ou l'agrément est délivré ou si la déclaration est effectuée .

Article L. 152-13 : Les dispositions des articles 132-66 à 132-70 du code pénal sur l'ajournement avec injonction sont applicables aux infractions prévues par les dispositions visées à l'article L. 152-1 ou par les textes pris pour leur application.

La juridiction peut assortir l'injonction d'une astreinte de 100 F à 20 000 F par jour de retard.

Article L. 152-14 : Les personnes morales peuvent être déclarées responsables pénalement, dans les conditions prévues par l'article 121-2 du code pénal, des infractions définies par la présente section ou prévues par les dispositions visées à l'article L. 152-1.

Les peines encourues par les personnes morales sont :

- l'amende, suivant les modalités prévues par l'article 131-38 du code pénal ;
- les peines mentionnées aux 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 8°, 9° de l'article 131-39 du même code.

L'interdiction mentionnée au 2° de l'article 131-39 du même code porte sur l'activité dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise.

Section 4 Sanctions administratives

Article L. 152-15 : En cas d'inobservation des dispositions visées à l'article L. 152-1 ou des règlements et décisions individuelles pris pour leur application, et indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées, l'autorité administrative compétente met en oeuvre, lorsque la loi l'a prévu, les sanctions administratives régies par les dispositions du présent chapitre.

Article L. 152-16 : Dans les cas prévus par l'article L. 152-15, l'autorité administrative compétente met en demeure la ou les personnes à qui incombe l'obligation d'y satisfaire dans un délai déterminé. La mise en demeure est motivée.

Article L 152-17 : I. A défaut d'exécution dans le délai fixé, l'autorité administrative compétente peut, par une décision motivée, et après avoir mis l'intéressé en mesure de présenter ses observations :

- a) obliger la personne mise en demeure à consigner entre les mains d'un comptable public une somme répondant du montant des travaux à réaliser ou du coût des mesures à prendre ;
- b) faire procéder d'office, aux frais de la personne mise en demeure, à l'exécution des travaux ou des mesures prescrites ;
- c) suspendre le fonctionnement de l'installation ou interrompre le déroulement de l'opération ; le cas échéant, et sauf cas d'urgence, cette mesure est prise après avis de la commission consultative compétente ; elle est applicable jusqu'à exécution complète des mesures imposées par la mise en demeure.

II. Lorsqu'une installation ou une opération soumise à un régime d'autorisation ou de déclaration en vertu des dispositions visées à l'article L. 152-1 est exploitée ou conduite sans avoir fait l'objet de l'autorisation ou de la déclaration requise, l'autorité administrative compétente qui a mis l'intéressé en demeure de déposer une déclaration ou une demande d'autorisation peut, par une décision motivée, suspendre l'exploitation de l'installation ou le déroulement de l'opération jusqu'au dépôt de la déclaration ou jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la demande d'autorisation.

Si l'exploitant ne défère pas à la mise en demeure de régulariser sa situation ou si sa demande d'autorisation est rejetée, l'autorité compétente peut :

- a) faire application des dispositions prévues au a) et au b) du I ci-dessus ;
- b) en cas de nécessité, et par une décision motivée, ordonner l'arrêt, la fermeture ou la suppression de l'installation ou interdire l'opération..

III. L'autorité administrative compétente prend les mesures provisoires rendues nécessaires par l'application des mesures ci-dessus, y compris l'apposition de scellés.

Article L. 152-18 : Les sommes dont la consignation entre les mains d'un comptable public a été ordonnée en application des dispositions de l'article L 152-17 sont recouvrées comme en matière de créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine.

Pour ce recouvrement, l'Etat bénéficie d'un privilège de même rang que celui prévu à l'article 1920 du code général des impôts.

Lorsque l'état exécutoire pris en application d'une mesure de consignation ordonnée en application de l'article L 152-17 fait l'objet d'une opposition devant le juge administratif, le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il délègue, statuant en référé, peut, nonobstant cette opposition, à la demande du représentant de l'Etat ou de toute personne intéressée, et si les moyens avancés à l'appui de la requête ne lui paraissent pas sérieux, décider que le recours ne sera pas suspensif. Le président statue dans les quinze jours de sa saisine.

Article L. 152-19 : Les sommes consignées en application du a) du I de l'article L 152-17 peuvent être utilisées pour régler les dépenses entraînées par l'exécution d'office des mesures prévues au b) du dit article et par l'exécution des mesures provisoires prévues au c).

Article L 152-20 : Lorsque l'autorité compétente est amenée à ordonner une mesure de suspension en application du I c) et du premier alinéa du II de l'article L 152-17, et pendant la durée de cette suspension, l'exploitant est tenu d'assurer à son personnel le paiement des salaires, indemnités et rémunérations de toute nature auxquels il avait droit jusqu'alors.

Article 2

Il est inséré, dans le livre Ier du code de l'environnement un titre VII ainsi rédigé :

Titre VII Règlement des litiges

Chapitre Ier : Contentieux administratif

Article L 161-1 : Les décisions individuelles prises en application du présent code et concernant des travaux, une installation, un ouvrage ou une activité relevant du présent code sont soumises à un contentieux de pleine juridiction. Elles peuvent être déférées à la juridiction administrative :

1° par les demandeurs, exploitants ou aménageurs, dans un délai de deux mois qui commence à courir du jour où lesdits actes leur ont été notifiés ;

2° par les tiers dans un délai de quatre ans à compter de la publication ou de l'affichage desdits actes, ce délai étant, le cas échéant, prolongé jusqu'à la fin d'une période de deux années suivant la mise en activité de l'installation, de l'ouvrage ou de l'activité.

Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables aux décisions concernant les autorisations d'exploitation de carrières pour lesquelles le délai de recours est fixé à six mois à compter de l'achèvement des formalités de publicité de la déclaration de début d'exploitation transmise par l'exploitant au préfet.

Les tiers qui n'ont acquis ou pris à bail des immeubles ou n'ont élevé des constructions dans le voisinage de travaux, d'une installation, d'un ouvrage ou d'une activité soumise aux prescriptions du présent code que postérieurement à l'affichage ou à la publication de l'arrêté d'autorisation ou de la décision atténuant les prescriptions primitives fixées par l'autorité administrative ne sont pas recevables à déférer ledit arrêté à la juridiction administrative.

Le permis de construire et l'acte de vente, à des tiers, de biens fonciers et immobiliers doivent, le cas échéant, mentionner explicitement les servitudes afférentes instituées en application de l'article L.421-8 du code de l'urbanisme.

Lorsqu'une décision administrative unique est prise en application du présent code et d'une autre législation, la décision administrative peut être déférée à la juridiction administrative dans les conditions prévues par le présent article .

Article L. 161-2 : En cas de poursuites pénales au titre du présent code, l'administration conserve la faculté de poursuivre selon la procédure des contraventions de grande voirie la réparation des dommages causés au domaine public.

Chapitre II Contentieux civil.

Article L. 162-1. Les permis, autorisations agréments et récépissés de déclaration délivrés par l'autorité administrative au titre du présent code sont accordés sous réserve des droits des tiers.

Dans tous les cas, les droits des tiers à l'égard des auteurs de pollution sont et demeurent réservés.

Article 3

Les articles suivants du code de l'environnement sont abrogés :

[L. 151-1 **procès-verbaux**] : L. 216-5, L. 218-6, L. 218-28, L. 218-37, L. 218-54, L. 218-67, L. 226-5, L. 331-19 V, L. 331-21 et L. 331-22, L. 332-21 alinéa 1^{er}, L. 332-22 V, L. 362-6, L. 415-2 alinéas 1^{er} et 2, L. 428-19, L. 428-20 II, L. 428-25 alinéa 1^{er}, L. 437-2, L. 437-4, L. 437-5, L. 514-13, L. 521-15 alinéa 2, L. 536-1 dernier alinéa, L. 541-44 II, L. 571-20, L. 581-40 II.
[L. 151-2 **obstacle à fonction**] : L. 216-10 dernier alinéa, L. 226-9 alinéa 1^{er}, L. 514-12, L. 521-15 alinéa 1^{er}, L. 536-6, L. 541-46 I 10°, L. 571-22, L. 581-34 II.

[L. 152-2 à L. 152-4 **visite et habitation**] : L. 216-4, L. 226-3, L. 514-5 alinéa 2, L. 536-1 2^{ème} et 3^{ème} alinéas, L. 541-45, L. 571-19.

[L. 152-5 **mesures à titre provisoire**] : L. 216-13.

[L. 152-6 **consignation judiciaire**] : L. 226-4 I 2°) et II à VII, L. 571-21 I 2°) et II à VIII.

[L. 152-7 **délit de communication inexacte**] : L. 521-11 2° et 3°

[L. 152-8 **délit de poursuite de fonctionnement**] : L. 216-10 alinéa 2, L. 514-11 II, L. 536-5 alinéa 2, L. 571-23 2°.

[L. 152-9 **délit infraction à mesure de suspension**] : L. 216-10 alinéa 1^{er}, L. 514-11 I, L. 536-5 1^{er} alinéa.

[L. 152-11 **peines complémentaires et affichage**] : L. 216-11, L. 218-24 dernier alinéa, L. 218-48 dernier alinéa, L. 218-64 dernier alinéa, L. 218-79, L. 226-9 dernier alinéa, L. 514-14, L. 521-11 IV, L. 536-7, L. 571-26, L. 541-46 V

[L. 152-12 **pouvoirs du juge**] : L. 216-8 III à V, L. 521-11 III, L. 536-3 2^{ème} et 4^{ème} alinéas, L. 571-24 2^{ème} alinéa. Quid des articles L. 514-9 II à IV, L. 541-46 II, L. 581-36 ?

[L. 152-13 **ajournement avec injonction**] : L. 216-9, L. 514-10 II à IV, L. 571-25

[L. 152-14 **personnes morales**] : L. 216-12, L. 218-25, L. 218-57, L. 218-70, L. 218-80, L. 226-10, L. 437-23, L. 514-18, L. 541-47.

[L. 152-15 à 19 **sanctions administratives**] : L. 216-1, L. 226-8, L. 514-1, L. 535-5, L. 571-17

[L. 152-20 **payement des salaires**] : L. 226-8 VI, L. 514-3, L. 514-15.

[L. 161-1 **contentieux pleine juridiction**] : L. 141-1 dernier alinéa, L. 211-6, L. 214-10, L. 216-2, L. 218-75 dernier alinéa, L. 226-8 IV, L. 514-6.

[L. 161-2 (**contraventions grande voirie**)] : L. 218-31, L. 218-38, L. 218-47, L. 218-62.

[L. 162-1 (**droits des tiers**)] : L. 214-6 1^{er} alinéa, L. 215-72^{ème} alinéa, L. 218-46, L. 218-63, L. 514-19

ANNEXE 6

**Synthèse des procédures signalées et des décisions judiciaires
rendues depuis mars 2004, en matière de pollutions volontaires des
eaux marines**

<p>SYNTHÈSE DES PROCÉDURES SIGNALÉES ET DES DÉCISIONS JUDICIAIRES RENDUES DEPUIS MARS 2004, EN MATIÈRE DE POLLUTIONS VOLONTAIRES DES EAUX MARINES</p>
--

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 9 mars 2004, **treize procédures** relatives à des faits de pollutions volontaires des eaux marines ont été **signalées** à la Chancellerie.

Douze autres procédures, dont les faits ont été constatés antérieurement à ces nouvelles dispositions législatives, ont fait l'objet d'un **jugement** par une juridiction du littoral maritime spécialisée.

<p>Navire battant pavillon grec</p> <p>Armateur de nationalité grecque</p> <p>Tribunal du littoral maritime spécialisé de BREST</p> <p><i>(procédure transmise par le TGI de Paris)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Pollution constatée le 5 septembre 2000 en ZEE Atlantique par les Douanes (nappe de 20 kms de longueur sur 1 km de largeur) - Pas de déroutement, d'immobilisation ou de cautionnement - Citation directe devant le tribunal correctionnel de Brest délivrée au capitaine et à l'armateur (audience fixée au 14 septembre 2004). - Jugement rendu le 26 octobre 2004 : 140.000 euros d'amende dont 120.000 euros à la charge de l'armateur du navire. Publication de la décision. - Appel formé par le prévenu et le civilement responsable le 2 novembre 2004.
--	---

<p>Navire battant pavillon belge</p> <p>Armateur de nationalité belge</p> <p>Tribunal du littoral maritime spécialisé de BREST</p> <p><i>(procédure transmise par le TGI de Paris)</i></p>	<p>- Pollution constatée le 1er août 2001 en ZEE Atlantique par les Douanes (nappe de 2,5 kms de longueur sur 20 mètres de largeur)</p> <p>-Pas de déroutement, d'immobilisation ou de cautionnement</p> <p>- Citation directe devant le tribunal correctionnel de Brest délivrée au capitaine et à l'armateur (audience fixée au 19 octobre 2004).</p> <p>- Jugement rendu le 30 novembre 2004 : 50.000 euros d'amende dont 40.000 euros à la charge de l'armateur du navire. Publication de la décision.</p>
<p>Navire battant pavillon panaméen</p> <p>Armateur de nationalité suisse</p> <p>Tribunal du littoral maritime spécialisé de BREST</p> <p><i>(procédure transmise par le TGI de Paris)</i></p>	<p>- Pollution constatée le 13 août 2001 en ZEE Atlantique par les Douanes (nappe de 40 kms de longueur sur 200 mètres de largeur)</p> <p>-Pas de déroutement, d'immobilisation ou de cautionnement</p> <p>- Citation directe devant le tribunal correctionnel de Brest délivrée au capitaine et à l'armateur (audience fixée au 7 septembre 2004).</p> <p>- Jugement rendu le 5 octobre 2004 : 250.000 euros d'amende dont 90% à la charge de l'armateur du navire. Publication de la décision.</p>

<p>Navire battant pavillon italien</p> <p>Armateur de nationalité italienne</p> <p>Tribunal du littoral maritime spécialisé de BREST</p> <p><i>(procédure transmise par le TGI de Paris)</i></p>	<p>- Pollution constatée le 14 septembre 2001 en ZEE Atlantique par la Marine Nationale (nappe de 6 kms de longueur sur 400 mètres de largeur)</p> <p>-Pas de déroutement, d'immobilisation ou de cautionnement</p> <p>- Citation directe devant le tribunal correctionnel de Brest délivrée au capitaine et à l'armateur (audience fixée au 7 septembre 2004 et renvoyée au 1er mars 2005).</p>
<p>Navire battant pavillon italien</p> <p>Armateur de nationalité italienne</p> <p>Tribunal du littoral maritime spécialisé de BREST</p> <p><i>(procédure transmise par le TGI de Paris)</i></p>	<p>- Pollution constatée le 11 octobre 2001 en ZEE Atlantique par les Douanes (nappe de 18 kms de longueur sur 50 mètres de largeur)</p> <p>-Pas de déroutement, d'immobilisation ou de cautionnement</p> <p>- Citation directe devant le tribunal correctionnel de Brest délivrée au capitaine et à l'armateur (audience fixée au 7 septembre 2004 et renvoyée au 8 février 2005).</p>

<p>Navire battant pavillon chypriote</p> <p>Armateur de nationalité grecque</p> <p>Tribunal du littoral maritime spécialisé de BREST</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Pollution constatée le 19 décembre 2003 en ZEE Atlantique par les Douanes (nappe de 37 kms de longueur sur 100 mètres de largeur). - Navire dérouté le 26 janvier 2004 et immobilisé au port de Brest. - Versement d'un cautionnement de 500.000 euros (levée de l'immobilisation le 28/01/2004). - Convocation par officier de police judiciaire devant le tribunal correctionnel de Brest délivrée au capitaine. - Jugement rendu le 29 juin 2004 : 350.000 euros d'amende et publication de la décision dans deux journaux spécialisés.
<p>Navire battant pavillon de Saint Vincent et Grenadine</p> <p>Armateur de nationalité grecque</p> <p>Tribunal du littoral maritime spécialisé de BREST</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Pollution constatée le 21 décembre 2003 en ZEE Atlantique par la Marine nationale (nappe de 2,5 kms de longueur sur 60 à 200 mètres de largeur) - Navire dérouté et immobilisé au port de Brest - Versement d'un cautionnement de 250.000 euros (levée de l'immobilisation le 23/12/03) - Convocation par officier de police judiciaire devant le tribunal correctionnel de Brest délivrée au capitaine de nationalité égyptienne. - Jugement rendu le 18 mai 2004 : 150.000 euros d'amende. - Jugement définitif.

<p>Navire battant pavillon maltais</p> <p>Armateur de nationalité belge</p> <p>Tribunal du littoral maritime spécialisé de BREST</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Pollution constatée le 21 janvier 2004 en ZEE Atlantique par la Marine nationale (nappe de 18 kms de longueur sur 200 mètres de largeur) - Navire dérouté et immobilisé au port de Brest - Versement d'un cautionnement de 250.000 euros - Convocation par officier de police judiciaire devant le tribunal correctionnel de Brest délivrée au capitaine. - Jugement rendu le 15 juin 2004 : relaxe (requalification en pollution involontaire accompagnée de "précautions raisonnables"). - Appel formé par le parquet.
<p>Navire battant pavillon de l'Ile de Man</p> <p>Armateur de nationalité danoise</p> <p>Tribunal du littoral maritime spécialisé de BREST</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Pollution constatée le 28 janvier 2004 en ZEE Atlantique par les Douanes (nappe de 18 kms de longueur sur 50 mètres de largeur). - Navire dérouté et immobilisé au port de Brest. - Versement d'un cautionnement de 250.000 euros (levée de l'immobilisation le 29/01/03). - Convocation par officier de police judiciaire devant le tribunal correctionnel de Brest délivrée au capitaine (audience fixée au 25 mai 2004 puis renvoyée au 25 janvier 2005).

<p>Navire battant pavillon turc</p> <p>Armateur de nationalité non précisée</p> <p>Tribunal du littoral maritime spécialisé de MARSEILLE</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Pollution constatée le 29 janvier 2004 en ZPE (zone de protection écologique) par la Marine nationale (nappe de 5 kms de longueur) - Navire immobilisé au port de Marseille - Versement d'un cautionnement de 300.000 euros - Convocation par officier de police judiciaire devant le tribunal correctionnel de Marseille délivrée au capitaine de nationalité turque (audience fixée au 21 juin 2004). - Jugement rendu le 6 septembre 2004 : 300.000 euros d'amende dont 290.000 euros à la charge de la société propriétaire du navire.
<p>Navire battant pavillon des Emirats arabes unis</p> <p>Armateur de nationalité koweitienne</p> <p>Tribunal du littoral maritime spécialisé de MARSEILLE</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Pollution constatée le 11 février 2004 dans les eaux territoriales françaises méditerranéennes par les Douanes (nappe de 18 kms de longueur sur 50 mètres de largeur) - Navire dérouté vers le port de Fos - Versement d'un cautionnement de 400.000 euros (levée de l'immobilisation le 13/02/04) - Convocation par officier de police judiciaire devant le tribunal correctionnel de Marseille délivrée au capitaine (audience fixée au 21 juin 2004). - Jugement rendu le 6 septembre 2004 : <ul style="list-style-type: none"> - 1 an d'emprisonnement assorti du sursis - 500.000 euros d'amende dont 480.000 euros à la charge de la société propriétaire du navire.

<p>Navire battant pavillon portugais</p> <p>Armateur de nationalité espagnole</p> <p>Tribunal du littoral maritime spécialisé de BREST</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Pollution constatée le 2 mars 2004 en ZEE Atlantique par la Marine nationale (nappe de 10 kms de longueur sur 100 mètres de largeur) - Navire dérouté et immobilisé au port de Brest - Versement d'un cautionnement de 250.000 euros (levée de l'immobilisation le 03/03/2004) - Convocation par officier de police judiciaire devant le tribunal correctionnel de Brest délivrée au capitaine de nationalité croate. - Jugement rendu le 20 juillet 2004 : 200.000 euros d'amende et publication de la décision dans deux journaux spécialisés. - Appel formé par le condamné le 27 juillet 2004.
<p>Navire battant pavillon maltais</p> <p>Armateur de nationalité maltaise</p> <p>Tribunal du littoral maritime spécialisé du HAVRE</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Pollution constatée le 6 mai 2004 dans la Manche par la Marine Nationale (nappe de 7 kms de longueur sur 10 mètres de largeur) - Navire dérouté et immobilisé au port de Brest - Versement d'un cautionnement de 250.000 euros (levée de l'immobilisation le 07/05/2004) - Convocation par officier de police judiciaire devant le tribunal correctionnel de Brest délivrée au capitaine et citation directe de l'armateur (audience fixée au 4 octobre 2004). - Jugement rendu le 13 décembre 2004 : 200.000 euros d'amende dont la moitié à la charge de l'armateur du navire.

<p>Navire battant pavillon italien</p> <p>Armateur de nationalité non précisée</p> <p>Tribunal du littoral maritime spécialisé de MARSEILLE</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Pollution constatée le 12 mai 2004 en Méditerranée - Navire dérouté et immobilisé au port de Fos-sur-Mer. - Versement d'un cautionnement de 500.000 euros. - Convocation par officier de police judiciaire devant le tribunal correctionnel de Marseille délivrée au capitaine (audience fixée au 29 novembre 2004).
<p>Navire battant pavillon de l'Ile de Man</p> <p>Armateur ressortissant de l'Ile de Man</p> <p>Tribunal du littoral maritime spécialisé de BREST</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Pollution constatée le 1er juin 2004 en ZEE Atlantique par la Marine nationale (nappe de 16,5 kms de longueur sur 50 mètres de largeur) - Navire dérouté et immobilisé au port de Brest - Versement d'un cautionnement de 300.000 euros (levée de l'immobilisation le 02/06/2004) - Convocation par officier de police judiciaire devant le tribunal correctionnel de Brest délivrée au capitaine (audience fixée au 12 octobre 2004). - Jugement rendu le 30 novembre 2004 : 230.000 euros d'amende dont 200.000 euros à la charge de l'armateur et publication dans deux journaux spécialisés. - Appel formé par le capitaine le 2 décembre 2004.

<p>Navire battant pavillon panaméen</p> <p>Armateur de nationalité grecque</p> <p>Tribunal du littoral maritime spécialisé de BREST</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Pollution constatée le 4 juin 2004 en ZEE Atlantique par les Douanes (nappe de 13 kms de longueur sur 50 mètres de largeur) - Navire dérouté et immobilisé au port de Brest - Versement d'un cautionnement de 300.000 euros (levée de l'immobilisation le 07/06/2004) - Convocation par officier de police judiciaire devant le tribunal correctionnel de Brest délivrée au capitaine (audience fixée au 9 novembre 2004). - Jugement rendu le 14 décembre 2004 : 250.000 euros, dont 225.000 à la charge de l'armateur.
<p>Navire battant pavillon grec</p> <p>Armateur de nationalité grecque</p> <p>Tribunal du littoral maritime spécialisé de BREST</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Pollution constatée le 7 juillet 2004 en ZEE Atlantique par la Marine nationale (nappe de 2,8 kms de longueur sur 30 mètres de largeur) - Ordre de déroutement du navire non suivie d'effet : le navire s'est rendu dans les eaux internationales. Un procès-verbal a également été dressé du chef de refus d'obtempérer. - Le navire sera arraisonné s'il entre de nouveau dans les eaux sous souveraineté française.

<p>Navire battant pavillon des Iles Canaries</p> <p>Armateur de nationalité non précisée</p> <p>Tribunal du littoral maritime spécialisé de BREST</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Pollution constatée le 12 juillet 2004 en ZEE Atlantique par les Douanes (nappe de 6,5 kms de longueur sur 40 mètres de largeur) - Navire dérouté et immobilisé au port du Havre - Versement d'un cautionnement de 300.000 euros (levée de l'immobilisation le 15/07/2004) - Convocation par officier de police judiciaire devant le tribunal correctionnel de Brest délivrée au capitaine (audience fixée au 18 janvier 2005).
<p>Navire battant pavillon Saint Vincent et Grenadines</p> <p>Armateur de nationalité italienne</p> <p>Tribunal du littoral maritime spécialisé de BREST</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Pollution constatée le 30 août 2004 en ZEE Atlantique par la Marine Nationale (nappe de 11 milles nautiques de longueur sur 30 mètres de largeur) - Navire dérouté et immobilisé au port de Bayonne - Versement d'un cautionnement de 250.000 euros (levée de l'immobilisation le 01/09/2004) - Convocation par officier de police judiciaire devant le tribunal correctionnel de Brest délivrée au capitaine (audience fixée au 1er février 2005).

<p>Navire battant pavillon panaméen</p> <p>Armateur de nationalité japonaise</p> <p>Tribunal du littoral maritime spécialisé de SAINT DENIS DE LA REUNION</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Pollution constatée le 6 septembre 2004 dans la ZEE réunionnaise par la Marine Nationale. - Navire dérouté et immobilisé au port de Saint-Paul. - Versement d'un cautionnement de 250.000 euros (levée de l'immobilisation le 08/09/2004). - Convocation par officier de police judiciaire devant le tribunal correctionnel de Saint Denis délivrée au capitaine (audience fixée au 25 mars 2005). Citation directe délivrée à l'armateur en qualité de civilement responsable, par la voie diplomatique.
<p>Navire battant pavillon panaméen</p> <p>Armateur de nationalité britannique</p> <p>Tribunal du littoral maritime spécialisé de BREST</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Pollution constatée le 10 septembre 2004 en ZEE Atlantique par la Marine Nationale (nappe de 11,2 kms de longueur sur 40 mètres de largeur) - Navire dérouté et immobilisé au port du Havre - Versement d'un cautionnement de 300.000 euros (levée de l'immobilisation le 13/09/2004) - Convocation par officier de police judiciaire devant le tribunal correctionnel de Brest délivrée au capitaine (audience fixée au 22 février 2005).
<p>Navire battant pavillon chypriote</p> <p>Armateur de nationalité grecque</p> <p>Tribunal du littoral maritime spécialisé de BREST</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Pollution constatée le 16 septembre 2004 en ZEE Atlantique par la Marine Nationale (nappe de 30 kms de longueur sur 300 mètres de largeur) - Déroutement ordonné vers le port de Brest - Enquête judiciaire en cours.

<p>Navire battant pavillon panaméen</p> <p>Armateur de nationalité grecque</p> <p>Tribunal du littoral maritime spécialisé de BREST</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Pollution constatée le 21 septembre 2004 en ZEE Atlantique par la Marine Nationale (nappe de 30 kms de longueur sur 300 mètres de largeur) - Navire dérouté et immobilisé au port de Brest - Versement d'un cautionnement de 450.000 euros (levée de l'immobilisation le 23/09/2004) - Convocation par officier de police judiciaire devant le tribunal correctionnel de Brest délivrée au capitaine (audience fixée au 5 avril 2005).
<p>Navire battant pavillon maltais</p> <p>Armateur de nationalité grecque</p> <p>Tribunal du littoral maritime spécialisé de BREST</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Pollution constatée le 1er octobre 2004 en ZEE Atlantique par les Douanes (nappe de 55,7 kms de longueur sur 40 mètres de largeur) - Navire dérouté et immobilisé au port de Brest - Versement d'un cautionnement de 500.000 euros (levée de l'immobilisation le 05/10/2004) - Convocation par officier de police judiciaire devant le tribunal correctionnel de Brest délivrée au capitaine (audience fixée au 12 avril 2005).

Navire battant pavillon lituanien	- Pollution constatée le 15 octobre 2004 en ZEE Atlantique par la Marine Nationale (nappe de 7,5 kms de longueur sur 150 mètres de largeur)
Armateur de nationalité lituanienne	
Tribunal du littoral maritime spécialisé de BREST	- Navire dérouté et immobilisé au port de Brest - Versement d'un cautionnement de 230.000 euros (levée de l'immobilisation le 19/10/2004) - Convocation par officier de police judiciaire devant le tribunal correctionnel de Brest délivrée au capitaine (audience fixée au 3 mai 2005).