

23 mai 2005

**Procureurs généraux près les cours d'appel - Représentant national auprès d'Eurojust -
Procureurs de la République près les tribunaux de grande instance - Magistrats du
parquet - Premiers présidents des cours d'appel - Présidents des tribunaux de grande
instance**

Orientations de politique pénale en matière d'environnement

DACG 2005-12 G4/23-05-2005

NOR : *JUSD0530088C*

Bois et forêt

Chasse

Environnement

Faune

Flore

Installation classée

Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique

Politique pénale

Pollution

Protection de l'environnement

Urbanisme

Plan de la circulaire

Introduction

I-UNE ACTION CONCERTÉE POUR L'ÉLABORATION ET LA MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE PÉNALE

A) L'élaboration concertée de la politique : la cartographie des enjeux environnementaux et des risques

1. *le rôle des administrations*
2. *le rôle des associations*

B) La mise en œuvre de la politique : la coordination avec les services administratifs

1. *la coordination générale avec l'action des services*
2. *la coordination particulière avec certaines administrations*
 - a) le pouvoir d'engager les poursuites
 - b) le pouvoir de transiger

3. *la participation des services répressifs aux audiences*

II-LE TRAITEMENT JUDICIAIRE DES ATTEINTES A L'ENVIRONNEMENT

A) **La direction de la police judiciaire**

1. *la direction des agents spécialisés*
2. *les officiers de police judiciaire et les agents de police judiciaire*

B) **Des réponses pénales différenciées selon les contentieux et la nature des atteintes**

1. *les atteintes causant des dommages irréparables*
 - a) les atteintes aux domaines forestiers
 - b) les atteintes au milieu aquatique
 - c) la protection de la faune et de la flore
 - c1) le trafic de faune et de flore protégées
 - c2) les autres atteintes à la faune et à la flore protégées
 - d) la réglementation relative aux déchets
2. *les violations des procédures administratives*
 - a) les installations classées pour la protection de l'environnement
 - b) l'urbanisme
3. *les atteintes ponctuelles à l'environnement*
 - a) des réponses judiciaires diversifiées et adaptées
 - b) la réforme du droit pénal de la chasse

ANNEXES:

- Annexe 1 La loi constitutionnelle n°2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement
- Annexe 2 Le décret du 24 juin 2004 portant création de l'Office Central de Lutte contre les Atteintes à l'Environnement et à la Santé Publique
- Annexe 3 Les interlocuteurs privilégiés du procureur de la République
- Annexe 4 Les agents de constatation, les infractions et les codes Natinf
- Annexe 5 Les pouvoirs des agents habilités
- Annexe 6 Les infractions au code forestier
- Annexe 7 La circulaire du Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable du 28 décembre 2004 relative aux thèmes d'action

La protection de l'environnement, préoccupation quotidienne de nos concitoyens, est devenue un enjeu véritable de santé publique, de sauvegarde d'un patrimoine qui nous est commun et d'un développement harmonieux et durable.

L'Union européenne intervient depuis de nombreuses années pour faire reconnaître la protection de l'environnement comme une nécessité et un objectif partagés, comme en témoigne l'élaboration de nombreux instruments, directives ou décisions-cadre, sur le sujet.

Sur le plan interne, plusieurs textes législatifs ou réglementaires, adoptés récemment, illustrent la volonté de la France de s'engager résolument dans la voie de la reconnaissance du droit de l'environnement et de sa protection.

Le Parlement, réuni en Congrès le 28 février 2005, a ainsi adopté le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'Environnement, la Charte exposant les principes fondateurs d'une conception novatrice de l'environnement qui intègrent le Préambule de la Constitution et le bloc de constitutionnalité, érigeant ainsi l'environnement comme « principe particulièrement nécessaire à notre temps » (annexe n°1).

La création de l'Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique (O.C.L.A.E.S.P), rattaché à la sous-direction de la police judiciaire de la direction générale de la gendarmerie nationale (décret n°2004-612 du 24 juin 2004 en annexe n°2), permet désormais à l'autorité judiciaire et aux différents départements ministériels de disposer d'un instrument efficace d'animation et de coordination des investigations de police judiciaire lorsque des circonstances particulières l'exigent.

Il convient enfin de souligner que l'effort de codification entrepris a permis la publication officielle du code de l'environnement par l'ordonnance n°2000-914 du 18 septembre 2000 et la consécration juridique du droit de l'environnement. Cette codification, initiée dès 1992, permet d'intégrer dans un seul et même outil de très nombreuses législations spéciales (loi relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, loi sur l'eau, loi sur l'air, loi relative à la chasse pour ne citer que quelques exemples) jusqu'alors éparpillées.

Les atteintes à l'environnement, quelle que soit leur nature, leur origine ou le lieu où elles apparaissent, qu'elles soient délibérées ou accidentelles, représentent une menace qu'il nous appartient de prévenir et de sanctionner notamment lorsqu'elles sont provoquées par des comportements volontaires ou de graves négligences.

C'est dire si la protection de l'environnement, composante essentielle du développement durable, est devenue ainsi une priorité des politiques publiques en particulier en raison des risques sanitaires qui peuvent être induits par des atteintes à notre cadre de vie.

Force est pourtant de constater une diminution sensible des condamnations prononcées entre 1996 et 2003 dans ce domaine. Les atteintes à l'environnement ne représentent que 2% des procédures traitées par les parquets, 0,7% des condamnations prononcées pour délits et 2,53% des condamnations prononcées pour des contraventions de 5^e classe en 2003.

Il convient également de rappeler que le rapport interministériel sur le renforcement et la structuration des polices de l'environnement, faisant suite à la lettre de mission conjointe du 1er décembre 2003 des ministres de l'Intérieur, de la Justice, de l'Équipement, de l'Agriculture et de l'Environnement, et remis le 4 février 2005 à Monsieur le Garde des Sceaux (disponible sur l'intranet Justice, site de l'Inspection Générale des Services

Judiciaires), dresse un constat sévère sur les traitements administratif et judiciaire des atteintes au droit de l'environnement.

Législation complexe, très disparate et étendue, comportant pas moins de vingt quatre polices spéciales assorties chacune d'elles de sanctions administratives et pénales, le droit pénal de l'environnement mérite -et nécessite- un traitement judiciaire particulier et rigoureux.

Dans ces conditions, la présente circulaire a pour ambition de restituer à la protection de l'environnement la place légitime qui lui revient et de corriger certaines des insuffisances relevées par le rapport interministériel.

L'autorité judiciaire doit donc prendre toute sa place dans la définition et la mise en oeuvre d'une politique pénale efficace.

L'élaboration de cette politique pénale et sa mise en oeuvre supposent une connaissance précise des risques et des atteintes au plan local et une concertation étroite avec les services de l'Etat concernés (I).

Le traitement judiciaire doit en outre s'appuyer sur la conduite effective et pertinente de l'action des agents chargés de la constatation des infractions et sur une réponse pénale adaptée, différenciée et graduée selon les types de contentieux et leur gravité (II).

Afin de rendre aisément accessibles certaines informations aux magistrats chargés de ces contentieux, huit annexes détaillées sont jointes aux présentes orientations sur les interlocuteurs du procureur de la République, les agents et leurs pouvoirs de police judiciaire, les infractions, le décret du 24 juin 2004 précité portant création de l'OCLAESP, la circulaire du 20 mars 1975 en matière d'urbanisme et la circulaire du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable sur les thèmes d'action nationale de l'inspection des installations classées pour l'année 2005.

I - UNE ACTION CONCERTEE POUR L'ELABORATION ET LA MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE PENALE

Il n'y a pas de réelle politique pénale en matière d'environnement si les orientations générales sont édictées en méconnaissance des réalités et contraintes qui pèsent sur la protection de l'environnement dans votre ressort.

Votre politique doit, dans ces conditions, se fonder sur un état des lieux précis, établi en concertation étroite avec les administrations concernées et en lien, le cas échéant, avec les associations agréées pour la protection de l'environnement (A).

La mise en oeuvre de la politique ainsi définie doit nécessairement s'appuyer, gage de son efficacité et de son effectivité, sur une coordination avec les administrations que vous aurez sollicitées préalablement (B).

Il convient enfin de rappeler que l'efficacité du rôle du parquet passe par une lecture transparente de son organisation et par l'identification des magistrats qui sont en charge des contentieux de l'environnement. Il peut être suggéré de désigner un magistrat référent au sein du parquet général et au sein de chaque parquet du ressort de chaque cour d'appel chargés du traitement de ce contentieux et vous veillerez à ce que leur identité soit portée à la connaissance des services concernés.

Le substitut général référent pourra organiser des réunions périodiques avec les magistrats référents sur le plan local afin de dresser le bilan des actions entreprises et de mettre à jour d'éventuelles difficultés.

A) L'ELABORATION CONCERTEE DE LA POLITIQUE PENALE : LA CARTOGRAPHIE DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX ET DES RISQUES

1. *le rôle des administrations*

Pour être pertinente, cette politique pénale doit bien évidemment puiser ses principes directeurs dans les réalités et contraintes du ressort du tribunal de grande instance et prendre en compte les données humaines, géographiques et économiques de ce territoire. Le réseau hydrographique, la pression foncière, l'implantation et la nature des installations classées, les couloirs de circulation des matières dangereuses et des déchets, la répartition des populations dans l'espace ou les espaces naturels spécialement protégés, par exemple, sont autant d'éléments à appréhender pour élaborer une politique pénale adaptée.

Les législations relatives à l'environnement ont vocation à s'appliquer aussi bien pour la protection des milieux physiques, des espaces naturels, de la faune ou de la flore que pour la prévention des pollutions, risques ou nuisances ou pour l'application des règles de l'urbanisme.

Pour l'élaboration des grandes orientations d'une politique pénale couvrant ces diverses législations, la cartographie des enjeux environnementaux, des risques pour la sécurité et la santé publique et des pressions exercées sur le territoire est donc impérative.

L'état des lieux de la situation locale doit ainsi être dressé et les services déconcentrés des administrations concernées (DDAF, DDASS, DDE, DSV ou inspection des installations classées notamment) doivent être naturellement contactés car ils sont à même de vous fournir toutes indications sur les points sensibles du ressort.

Pour élaborer ce diagnostic, vous pouvez également solliciter les établissements publics dont les agents exercent des missions de police judiciaire (CSP, ONCFS, ONF, Parcs Nationaux).

L'autorité administrative est en outre appelée à définir ses propres orientations d'action, en particulier dans le cadre de ses missions de police administrative. Par ailleurs, il convient de constater que les différents services manifestent un intérêt croissant pour l'application effective du droit répressif de l'environnement et sont en demande d'une intervention énergique des parquets.

La connaissance des programmes annuels de contrôle et des actions prioritaires des services déconcentrés de l'Etat est donc indispensable pour élaborer une politique pénale. Vous trouverez, à titre d'exemple, en annexe n° 7, la circulaire relative aux thèmes d'action nationale de l'inspection des installations classées pour l'année 2005 diffusée le 28 décembre 2004 par le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable.

Les réunions bilatérales ou multilatérales entre le parquet et les services concernés que vous pourriez initier (voir B infra), en accord avec le Préfet, peuvent ainsi vous aider à définir très précisément les grandes priorités de la politique pénale en matière d'environnement qu'il convient de mener dans votre ressort.

Indépendamment de ces priorités administratives, les agents habilités à constater les infractions, placés sous l'autorité du parquet pour ces missions de police judiciaire, peuvent à ce titre apporter une connaissance concrète de l'environnement dans un ressort donné. Des échanges privilégiés pourront être établis avec le correspondant désigné dans chacun des services concernés.

Il convient de souligner que les parquets doivent disposer, parallèlement, de la connaissance la plus fine possible de la répression menée contre les atteintes à l'environnement. A cette fin, il serait opportun de connaître la photographie judiciaire des atteintes à l'environnement par le nombre de procès-verbaux établis, les types d'infractions constatées, les suites données, les jugements prononcés et l'état de l'exécution des peines dans les parquets.

Cette approche pluri-disciplinaire entre services pour l'identification des risques environnementaux d'une part, et l'élaboration des orientations de la politique pénale d'autre part, doit être privilégiée, car elle permet une meilleure appréhension de l'enjeu environnemental et manifeste la forte implication de l'autorité judiciaire dans ce dispositif.

2. le rôle des associations

Les associations agréées de protection de l'environnement jouent un rôle majeur dans la détection des infractions relatives à l'environnement, s'agissant en particulier des pollutions et des atteintes aux animaux et aux milieux.

Leurs actions sont organisées par les articles L.141-1 et suivants du code de l'environnement et elles « peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre et constituant une infraction (...) ».

Ces associations exercent bien souvent un « droit d'alerte » et sont de plus en plus fréquemment à l'origine des plaintes avec constitution de partie civile entraînant des ouvertures d'informations judiciaires ou de citations directes devant les juridictions répressives.

Il n'y aurait ainsi que des avantages à ce que les parquets identifient précisément les associations actives dans leur ressort et les invitent régulièrement à exposer leurs préoccupations ou leurs attentes. La connaissance de ces associations devrait permettre d'établir un dialogue utile et d'orienter au mieux certaines plaintes ou dénonciations en saisissant rapidement les services compétents.

La liste des associations agréées fait l'objet de publications dans les conditions prévues à l'article R. 252-17 du code de l'environnement (par le ministre chargé de l'environnement et le préfet selon le champ territorial de l'agrément).

Je vous invite à demander aux Préfets et au DIREN de bien vouloir vous communiquer la liste des associations agréées à compétence départementale ou régionale qui pourraient être fondées à agir.

B) LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE : LA COORDINATION AVEC LES SERVICES ADMINISTRATIFS

En raison du nombre et de la diversité des administrations qui disposent de prérogatives de police judiciaire dans le domaine de l'environnement, la cohérence, l'efficacité et la visibilité de l'action publique menée en cette matière requièrent de la part des parquets une coordination accrue avec ces services.

A la coordination générale de l'action menée avec l'ensemble des services administratifs concernés, qui doit prendre une forme adaptée aux réalités et aux impératifs locaux (1), doit s'ajouter une concertation spécifique avec des administrations disposant du pouvoir d'engager des poursuites ou de transiger (2).

1. La coordination générale avec l'action des services

Outre les officiers et agents de police judiciaire, les agents chargés de la recherche et de la constatation des infractions relatives à l'environnement relèvent de nombreuses structures, tant régionales que départementales.

La coordination de l'action du ministère public avec ces différents services a pour objectif premier d'assurer une meilleure circulation de l'information, afin de mieux les connaître et de mieux tenir compte de leur mode de fonctionnement et de leurs objectifs propres. A cette fin, il est indispensable que les administrations puissent identifier leur interlocuteur privilégié au sein du parquet.

Compte tenu de la multiplicité des services compétents en matière de police de l'environnement et de la diversité de leur organisation, les modalités de mise en œuvre de la coordination avec les administrations qui en ont la charge dépendent de l'importance du contentieux au niveau local et des impératifs d'organisation des parquets.

A minima, une telle coordination doit prendre la forme de rencontres bilatérales ou multilatérales, dont il vous appartient de fixer la régularité, entre le magistrat référent du parquet général ou du parquet local et les administrations concernées, en y associant les services territoriaux de police judiciaire (police, gendarmerie et douanes). Ces contacts auront pour objet d'encourager les échanges d'informations, d'exposer les orientations de politique pénale et ponctuellement de définir et de coordonner des actions de prévention ou de répression.

En revanche, lorsque l'importance et la nature du contentieux le justifient, il peut être envisagé d'instituer une cellule opérationnelle en matière d'environnement. Constituée de préférence au niveau départemental, cette cellule pourrait rassembler les magistrats des parquets chargés de l'environnement et les administrations partenaires et se tenir alternativement dans chacun des tribunaux de grande instance du département, sous l'égide du procureur général ou du procureur de la République du tribunal hôte.

Il ne s'agit évidemment pas de créer une nouvelle structure administrative institutionnelle, mais de promouvoir, de la façon la plus souple possible, une coordination de l'action publique.

Seraient invités à participer à ces réunions les administrations et organismes publics chargés d'actions de police judiciaire dans le domaine de l'environnement avec lesquels des échanges multilatéraux sont nécessaires à l'exercice de l'action publique. Une liste indicative de ces services figure à l'annexe n°3 de la présente circulaire.

Le préfet de département devra bien évidemment être informé de ces réunions qui se tiendraient une ou deux fois par an en fonction des impératifs locaux.

Elles auraient pour objet :

- de dresser un bilan de la situation locale concernant les actions administratives en cours, la prévention et la répression des infractions en matière d'environnement,
- d'exposer les priorités de politique pénale définies par le parquet,
- de décider des actions à mener, s'agissant notamment des opérations combinées entre plusieurs services, et de concevoir leur mise en oeuvre.

Il convient de souligner qu'un tel dispositif, mis en place par les parquets de Rennes et de Saint-Malo depuis plusieurs années, constitue un outil performant permettant de développer efficacement le travail en réseau des différents services chargés de la police de l'environnement et de mettre en oeuvre des politiques d'action à long terme. Ce dispositif a permis d'obtenir des résultats positifs pour la protection de l'environnement dans les ressorts de ces tribunaux.

Enfin, en vue d'assurer une meilleure lisibilité de l'action publique et de répondre sur ce point à l'attente des administrations concernées, les parquets devront faire connaître aux services verbalisateurs qui en font la demande les suites réservées aux procès verbaux qu'ils ont établis. Afin qu'il n'en résulte pas un accroissement excessif de la charge de travail des services du parquet, ceux-ci détermineront les modalités que prendra cette transmission

d'information (bordereau préétabli, registre d'audience à venir récupérer au parquet par exemple) et les feront connaître aux administrations intéressées.

2. *La coordination particulière avec certaines administrations*

Outre la coordination générale avec l'ensemble des services disposant de compétences en matière de droit répressif de l'environnement, une concertation spécifique doit être menée d'une part en matière de police de l'eau, en raison du rôle particulier désormais dévolu au service de police de l'eau, et d'autre part avec les administrations disposant de prérogatives de transaction ou d'engagement des poursuites.

a) La concertation avec le service unique de police chargé de la police de l'eau

En matière de police de l'eau et des milieux aquatiques, l'interlocuteur privilégié des parquets sera dans l'avenir le chef du service de police de l'eau, structure créée au niveau départemental par la circulaire interministérielle DE/SDCRE/BASD du 26 novembre 2004 relative à la déclinaison de la politique du département dans le domaine de l'eau et à l'organisation de la police de l'eau et des milieux aquatiques. La création de ce service et l'évolution des missions inter services de l'eau (MISE) tend à améliorer l'efficacité et la coordination de l'action administrative et judiciaire dans ce domaine par la rationalisation et la mutualisation des moyens dont dispose le préfet du département.

Le service de police de l'eau doit être désigné par le préfet au plus tard le 1^{er} janvier 2007. La circulaire précitée rappelle que l'exercice de cette police se fait sous la direction du procureur de la République et que le responsable de ce service est l'interlocuteur du parquet dans le domaine de l'eau et de la pêche. Il est invité à « se rapprocher des procureurs pour établir les programmes de contrôle dans la mesure où ceux-ci peuvent déboucher sur des verbalisations. Il est chargé du suivi des procédures et assure le traitement des mesures alternatives aux poursuites, notamment la mise en œuvre des transactions pour l'ensemble du département. »

Cette circulaire invite par ailleurs le chef du service de police de l'eau à organiser une réunion annuelle avec le procureur de la République. Cette réunion organisée entre le magistrat référent du parquet et le chef de ce service sera l'occasion d'établir un bilan des contrôles réalisés l'année précédente, d'améliorer les échanges d'informations entre les services, le suivi des procédures et la mise en œuvre des mesures alternatives, et de définir un plan d'action pour l'année à venir, en précisant le cas échéant les modalités des opérations concertées entre les différents services concernés (DDAF, DDE, DRIRE, DDASS, Service de la Navigation et Conseil Supérieur de la Pêche). Il conviendra d'associer le chef de brigade du Conseil Supérieur de la Pêche à ces réunions, ainsi que le chef de la brigade d'intervention.

La recherche d'une synergie entre l'action des parquets et celle des chefs de police de l'eau concernés constitue dans ces conditions un objectif partagé.

La MISE, pour sa part, évolue dans ses missions. Elle sera dorénavant chargée de décliner pour le préfet la politique de l'eau et des milieux aquatiques dans le département (identification des enjeux locaux et définition des priorités), de proposer un plan d'action opérationnel de mise en œuvre de cette politique et d'en évaluer les effets.

Il convient enfin d'indiquer que le Conseil Supérieur de la Pêche a établi des modèles de procès-verbaux pour faciliter leur établissement par les agents, notamment ceux du logiciel OPALE actuellement en phase d'expérimentation.

b) La concertation avec les administrations disposant du pouvoir de transiger et d'engager des poursuites

Certaines administrations disposent du pouvoir d'engager des poursuites ou de transiger. La concertation est un préalable à une politique d'action publique efficace et complémentaire, et le parquet doit veiller au respect et à l'harmonisation de leurs politiques respectives.

a) Le pouvoir d'engager des poursuites

L'administration chargée des forêts en vertu de l'article L. 153-1 du code forestier (le service administratif désigné pour exercer cette prérogative est le service de la forêt et du bois de la direction régionale de l'agriculture et de la forêt), celle chargée de la pêche en eau douce (article L. 437-15 du code de l'environnement et son texte d'application R. 238-5 du dit code) et l'administrateur des affaires maritimes (décret du 9 janvier 1852 sur l'exercice de la pêche maritime) disposent du pouvoir d'engager des poursuites.

Pour l'exercice de ces prérogatives, ces administrations sont également destinataires des procès-verbaux entrant dans le champ de leur compétence. Pour l'exercice de l'action publique dans ces domaines, une bonne coordination entre les orientations du ministère public et celles des administrations concernées est bien évidemment indispensable.

b) Le pouvoir de transaction

La direction régionale de l'agriculture et de la forêt (service de la forêt et du bois), dispose d'un pouvoir de transaction en application de l'article L. 153-2 du code forestier. Dans le domaine de la pêche en eau douce et de la gestion des ressources piscicoles, le ministre de l'environnement dispose de même d'un pouvoir de transaction en application de l'article L. 437-14 du code de l'environnement. Ce pouvoir est exercé selon la gravité de l'infraction poursuivie par les administrations définies à l'article R.238-1 du dit code.

Dans le cadre de la définition de la politique pénale, le champ d'application de la transaction devrait se limiter aux faits d'une faible gravité et aux situations qui ne résultent pas d'un acte manifestement délibéré. Il en va de même lorsque l'auteur a pris des mesures précises pour que les faits ne se renouvellent pas. L'accord du parquet ne saurait non plus être donné lorsque des victimes ont porté plainte et demandé la réparation d'un préjudice, qu'il s'agisse de particuliers ou d'associations.

Dans un souci de cohérence, il serait particulièrement utile de mettre au point un protocole avec les services concernés. En tout état de cause, il conviendra de veiller à ce que les administrations ne mettent en œuvre une procédure de transaction qu'après avoir reçu un accord de principe de votre part, en conformité avec la politique pénale établie. Il serait souhaitable que ces services informent régulièrement le ministère public des suites réservées à ces procès-verbaux, de l'engagement ou non de la procédure de transaction, ainsi que de leurs résultats.

3. La participation des services répressifs aux audiences

La présence à l'audience des représentants des administrations et des agents ayant constaté les infractions ne peut qu'être bénéfique, tant en ce qui concerne le rappel du contexte et des éléments caractérisant la prévention que pour soutenir le choix de peines complémentaires ou de mesures de restitution. A cet effet, vous veillerez à informer les services concernés des dates d'audiences par les moyens que vous jugerez les plus appropriés.

Il ne serait pas inutile de prévoir, dans la mesure du possible, un audiencement régulier et spécialisé dédié aux dossiers d'atteintes à l'environnement afin de faciliter une meilleure traçabilité des procédures et une meilleure information des services verbalisateurs.

II – LE TRAITEMENT JUDICIAIRE DES ATTEINTES A L'ENVIRONNEMENT

De manière liminaire, il convient de préciser que la liste des agents habilités à constater les infractions, de même que les principales incriminations susceptibles d'être retenues en matière d'atteintes aux eaux et milieux aquatiques (dont les eaux marines), aux espaces naturels, à la faune et à la flore, à la chasse, la pêche, aux installations classées et aux déchets, accompagnées de leur numéro natinf, sont énumérées dans l'annexe n°4.

Par ailleurs, compte tenu du caractère souvent technique de ces infractions, les corps d'officiers de police judiciaire se sont dotés de moyens spécifiques pour rechercher et constater les infractions relatives à ces domaines. C'est ainsi que la gendarmerie nationale met en place des formations spécialisées et édite un Mémento Nature-Environnement, mis à jour semestriellement.

Il convient également de rappeler l'existence d'un site qui comporte un guide natinf élaboré par le Ministère de l'Ecologie et du Développement durable, ainsi que d'autres informations utiles, qui fait l'objet d'une actualisation semestrielle, disponible à l'adresse intranet suivante :

<http://www.environnement.ader.gouv.fr/ministere/police/police.htm>

La définition d'une politique pénale dans le domaine de la protection de l'environnement doit permettre de dégager des orientations claires et des directives facilitant l'action des agents des administrations spécialisées disposant de prérogatives de police judiciaire ainsi que des officiers et agents de police judiciaire souvent peu sensibilisés à ce type de contentieux (A).

Elle doit également permettre d'apporter des réponses pénales diversifiées selon que les infractions constituent des atteintes causant un dommage non réparable, des violations des procédures administratives ou des atteintes ponctuelles à l'environnement (B).

A) La direction de la police judiciaire

Outre la compétence évidente des agents spécialisés disposant de prérogatives de police judiciaire pour certains contentieux et des officiers et agents de police judiciaire habilités à constater toutes les infractions pénales, il convient de rappeler la création, le 24 juin 2004, de l'office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique.

Cet office, rattaché à la sous-direction de la police judiciaire de la direction générale de la gendarmerie nationale et aux activités duquel les directions et services actifs de la police nationale sont associés, est compétent en matière de lutte contre les infractions liées à l'environnement et à la santé publique (à l'exception des matières relevant spécifiquement de l'office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants et de celui chargé de la répression du trafic des armes, munitions, des produits explosifs et des matières nucléaires).

L'office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique peut intervenir à la demande des autorités judiciaires, des unités de police ou de gendarmerie et des directions des autres ministères concernés ou d'initiative et il est notamment chargé :

- d'animer et de coordonner, à l'échelon national et au plan opérationnel, les investigations de police judiciaire relatives aux infractions entrant dans son domaine de compétence ;

- de centraliser les informations relatives à cette forme de délinquance en favorisant leur circulation ;

- d'assister les unités de la gendarmerie nationale et les services de la police nationale et ceux des autres ministères concernés pour ces infractions ;

- de participer à des actions de formation et d'information dans ce domaine.

Basé à Arcueil (94), l'Office devrait accueillir 22 personnels en 2005 et atteindre un effectif plein de 24 personnels en 2006. Il est opérationnel et traite d'ores et déjà certains dossiers dans le cadre d'enquêtes préliminaires sur saisine des parquets ou de commissions rogatoires. Il peut être contacté à l'adresse de messagerie suivante : **oclaesp@gendarmerie.org**

1. La direction de l'action des agents spécialisés

La très grande disparité des agents habilités à constater les infractions au droit de l'environnement, la diversité des structures administratives auxquelles ils appartiennent et la variété des législations spéciales sur le fondement desquelles ils interviennent, imposent au parquet un effort de lisibilité.

En outre, les missions de police judiciaire en matière d'environnement ne représentent généralement qu'une partie réduite des attributions et de l'activité des agents spécialisés. De ce fait, les objectifs qui leur sont assignés pour leurs activités principales peuvent directement ou indirectement influencer leurs actions de police judiciaire.

Le parquet doit donc diriger et coordonner l'action de ces agents et leur transmettre des directives écrites précises pour les aider à exercer efficacement leurs missions de police judiciaire. Ces directives doivent permettre notamment d'améliorer la pertinence des constatations et la qualité des procès-verbaux au regard des exigences de procédure pénale.

En premier lieu, il paraîtrait utile de rappeler à ces agents l'obligation d'aviser le procureur de tout crime ou délit dont ils pourraient avoir connaissance dans l'exercice de leurs fonctions, découlant de l'application de l'article 40, alinéa 2 du code de procédure pénale.

Afin d'assurer la qualité et la lisibilité des procès-verbaux, certaines directives pourront notamment porter sur :

- la nécessité de mentionner les infractions visées et les textes d'incrimination ;

- pour les situations complexes, l'intérêt d'adresser un bref rapport circonstancié établissant la gravité de l'infraction, rappelant l'historique des actions administratives entreprises et, le cas échéant, une évaluation de l'avantage économique éventuel qui a pu être retiré de la commission de l'infraction ;
- en cas d'inobservation des arrêtés de mise en demeure, l'intérêt de faire état de leurs observations relatives à la bonne ou mauvaise volonté de l'auteur, l'existence d'obstacles pouvant justifier le retard ou la non exécution des mesures prescrites (obstacles administratifs, financiers par exemple);
- l'intérêt de dresser une brève synthèse des éléments reprochés au mis en cause, afin de permettre au parquet d'avoir d'emblée un aperçu de la problématique.

De la qualité des procès-verbaux établis dépend l'efficacité de la réponse pénale. Il importe en effet d'éviter d'avoir à saisir systématiquement un service de police judiciaire, dont le rôle se limiterait à une mise en forme du dossier.

A cet égard, il faut indiquer que la loi n'a pas accordé le pouvoir aux agents habilités de procéder à l'audition des contrevenants, à l'exception des infractions en matière de police de l'air et du bruit (les articles L.226-5 et L.571-19 du code de l'environnement permettent de recueillir des « renseignements » sur convocation ou sur place). Aucun obstacle juridique n'empêche cependant les agents à recueillir les explications spontanées des intéressés au moment de la constatation de l'infraction. Il appartient ensuite au procureur de la République d'apprécier, au cas d'espèce et en fonction des explications fournies, si une audition s'avère toutefois nécessaire par un officier de police judiciaire.

Par ailleurs, à l'occasion des actions de formation que les administrations pourront organiser au plan local, l'intervention du substitut référent pourra constituer un moment privilégié permettant de faire état des exigences requises pour la constatation des infractions et de connaître les difficultés que les agents peuvent rencontrer dans l'exercice de ces missions.

2. La direction de l'action des officiers et les agents de police judiciaire

Le rapport interministériel sur le renforcement et la structuration des polices de l'environnement souligne que la mobilisation des services répressifs classiques, gendarmerie, police nationale ou services des douanes, serait inégale dans la recherche et la constatation des infractions relevant du code de l'environnement.

Parmi les services répressifs, la gendarmerie nationale participe très activement au respect de ces polices puisqu'elle dresse un nombre important de procès-verbaux, l'activité des services de police et des services des douanes apparaissant comme plus occasionnelle en la matière.

La faible activité de ces services de police judiciaire contre ces formes de délinquance s'explique en partie par le manque de formation de leurs personnels. La gendarmerie tente de pallier cette difficulté par la mise en place des Formateurs Relais En matière d'Environnement (FREE) au sein des groupements, même si leur action est considérée par le rapport comme trop insuffisante.

La part du contentieux de l'environnement apparaissant souvent marginale au regard de l'activité et des missions des officiers et agents de police judiciaire, il semble ainsi nécessaire de les sensibiliser à ce domaine en mettant en place ou en participant à des formations spécifiques et en leur transmettant des directives précises de politique pénale.

Ces directives doivent notamment insister sur la nécessité de mettre en oeuvre des actions concertées avec les services administratifs spécialisés. Ces actions concertées, programmées et déterminées dans le cadre de rencontres entre les agents intervenants sous l'égide du parquet compétent, devront permettre de tirer parti de l'expérience judiciaire des officiers et agents de police judiciaire et de la compétence technique des agents spécialisés.

En outre et en dehors de toute action concertée, le parquet devra inciter les officiers et agents de police judiciaire à solliciter le concours des agents des administrations spécialisées, dans la mesure de leur disponibilité. L'encouragement de l'usage de cette modalité procédurale doit faire l'objet d'une communication du parquet auprès des administrations concernées, de manière à éviter toute incompréhension ou obstacle administratif. La généralisation de ce mode d'action doit permettre de cibler immédiatement et de manière exhaustive les infractions susceptibles d'être retenues afin de donner une réponse rapide, ferme et adaptée aux circonstances de l'espèce.

Par ailleurs, le parquet doit favoriser les modalités de traitement en temps réel des procédures pour les contentieux en matière d'environnement. Ce mode de traitement du contentieux apparaît en effet parfaitement adapté à des procédures dont les délais de traitement s'avèrent souvent peu satisfaisants en dépit de l'importance du préjudice subi, voire de sa persistance dans le temps.

Ainsi, le recours à l'enquête de flagrance ou préliminaire doit être privilégié, l'ouverture d'une information judiciaire devant rester exceptionnelle et liée à la particulière complexité de l'affaire (investigations nombreuses devant être menées à l'étranger, multiplicité des investigations restant à accomplir ou grand nombre de victimes susceptibles d'être concernées par les faits, difficulté d'identifier la chaîne des responsabilités éventuelles).

A l'exception des affaires simples, il paraît souhaitable que les procédures menées dans le cadre préliminaire soient encadrées par le magistrat référent qui pourra, à cette fin, se faire adresser et conserver les copies des pièces essentielles, solliciter des comptes-rendus réguliers et apporter son concours à la préparation de l'audition du ou des mis en cause.

Par ailleurs, la voie de la convocation de l'auteur d'une infraction par officier ou agent de police judiciaire devant la juridiction de jugement devra être privilégiée, même pour les affaires d'une certaine complexité.

Dans ce cas, la procédure pourra être transmise préalablement au magistrat référent, lequel sera chargé de rédiger les qualifications développées à retenir et de faire retour de la procédure aux services enquêteurs, à bref délai.

En fonction de l'organisation du parquet et de l'importance du contentieux local lié aux atteintes à l'environnement, il pourra être envisagé de créer un bureau des enquêtes environnement, chargé de suivre strictement ce type d'affaires et d'en assurer un traitement efficace.

B) Des réponses pénales diversifiées selon la nature des atteintes à l'environnement

Les réponses pénales apportées aux atteintes à l'environnement doivent être adaptées au contentieux concerné et proportionnelles à la gravité du dommage qui en résulte.

1. Les réponses aux atteintes à l'environnement causant un dommage irréparable

Les atteintes directes au cadre de vie causant un dommage irréparable sont celles qui entraînent des dégradations patentes et non régularisables : pollutions, destruction de la faune et de la flore, atteintes aux espaces naturels notamment.

La politique pénale doit tenir compte en priorité de ces atteintes et l'action publique doit être exercée sans retard ni faiblesse. La réponse pénale doit viser en premier lieu la cessation du trouble et conduire à prendre les mesures propres à éviter le renouvellement de l'infraction.

Le classement sans suite et le recours aux mesures alternatives aux poursuites devront donc être exceptionnels, le recours aux procédures rapides (la composition pénale ou la

comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité) et la mise en mouvement de l'action publique encouragés.

a) Les atteintes aux domaines forestiers

La superficie de la forêt française métropolitaine compte 15, 3 millions d'hectares tandis que la France dispose d'un patrimoine de plus de huit millions d'hectares de forêts dans ses collectivités d'outre-mer. Certaines infractions forestières (coupes non suivies de régénération, coupes non autorisées dans des espaces boisés classés, défrichement ou débroussaillage par exemple) sont susceptibles d'entraîner des conséquences environnementales sensibles telles que la dégradation parfois irréversible de la diversité biologique, et doivent être traitées avec une grande attention. A cette fin, il peut être suggéré de mieux associer les Directeurs régionaux de l'agriculture et de la forêt, lorsqu'ils n'ont pas usé de leur pouvoir de poursuite (voir partie I-B), pour évaluer l'incidence de l'infraction avant de décider de l'orientation de la procédure.

Il convient également de souligner que certaines essences de bois sont visées par la Convention de Washington (cf le point c) infra) et que leur commerce et utilisation sont strictement réglementés.

Le Président de la République s'est ainsi engagé, le 24 janvier 2005, lors de l'ouverture de la conférence internationale « Biodiversité : science et gouvernance » qui s'est tenue à Paris, à ce que la France prenne toute sa part dans la lutte contre le commerce illégal des bois tropicaux et des bois protégés, en renforçant les contrôles.

La préservation et la gestion durable des forêts tropicales constituant une préoccupation particulière des autorités publiques, le Premier Ministre, dans une circulaire du 5 avril 2005, appelle par ailleurs l'attention de l'ensemble du Gouvernement sur les moyens à mettre en œuvre pour promouvoir la gestion durable des forêts dans le cadre des marchés publics de bois et produits dérivés.

L'annexe n°6 énumère les infractions au droit forestier.

Pour mémoire, les destructions de forêts par des incendies volontaires ou involontaires, font l'objet de peines aggravées depuis la loi n°204-2004 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité (voir la dépêche de la DACG du 3 mai 2004 relative à la lutte contre les incendies de forêts).

b) Les atteintes au milieu aquatique

La concertation annuelle déjà évoquée sera utilement prolongée et concrétisée par un contact régulier entre le substitut référent en matière d'environnement et le chef du service de police de l'eau de manière à assurer le suivi des opérations prévues dans ce domaine.

Lorsque les atteintes à l'environnement sont irrémédiables, en présence de comportements réitérés, ou lorsque l'attitude du contrevenant traduit une désinvolture coupable qui le conduit à négliger les rappels et les mises en demeure notifiées par l'administration, il conviendra d'engager systématiquement l'action publique et de requérir des sanctions sévères.

Lorsque ces atteintes menacent la santé publique ou lorsque les milieux naturels sont gravement menacés, vous pourrez faire application des dispositions de l'article L216-13 du code de l'environnement afin de mettre rapidement un terme aux situations délictuelles. Cette disposition permet en effet au procureur de la République, au juge d'instruction ou au tribunal correctionnel d'ordonner toute mesure utile, y compris l'interdiction d'exploiter l'ouvrage ou l'installation en cause. Cette décision, prise après avoir entendu l'exploitant ou l'avoir

convoqué à comparaître dans les quarante huit heures, est exécutoire sur minute et nonobstant toute voie de recours.

En revanche, en dehors de ces cas, il conviendra de favoriser, lorsque celle-ci est possible, la régularisation rapide et complète du trouble causé. Une telle régularisation, qui n'est pas exclusive d'une sanction propre à dissuader la réitération des agissements incriminés, pourra être recherchée soit par la voie des alternatives aux poursuites soit, une fois les poursuites engagées, par des réquisitions aux fins de remise en état sous astreinte lors du prononcé de la peine (article L.437-20 du code de l'environnement) ou aux termes d'un ajournement (article L.216-9 du même code).

c) La protection de la faune et de la flore

Plusieurs instruments internationaux traduisent une prise de conscience planétaire de la nécessité de sauvegarder la richesse et la diversité du patrimoine vivant.

c1) Le trafic illicite de faune et de flore protégés

Le rapport interministériel déjà cité rappelle que cette forme de délinquance, multiforme et transnationale (trafics d'animaux ou d'espèces protégés ou trafics de déchets par exemple), est insuffisamment prise en compte, voire ignorée, par l'autorité judiciaire.

La France s'est pourtant inscrite dans un processus international en ratifiant en 1978 la convention du 3 mars 1973 dite de Washington sur le Commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES). La convention est mise en œuvre par divers textes communautaires, notamment le règlement CE n° 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce et le règlement CE n° 1801/2001 de la Commission du 30 août 2001 portant modalité d'application du règlement (CE) n° 338/97.

Les Directions régionales de l'environnement sont chargées de délivrer les documents que requiert l'application de la Convention et les règlements communautaires (autorisations d'importation, d'exportation ou de réexportation des spécimens d'espèces animales ou végétales, autorisations intracommunautaires de circulation et d'utilisation commerciale de certains spécimens). A ce titre, 30.000 documents CITES ont été délivrés en 2002, contre 17500 en 1997.

Au regard de ces engagements internationaux, la lutte contre les agissements qui menacent la biodiversité doit être menée de manière résolue.

Aussi, les infractions aux dispositions relatives à cette matière ne sauraient, lorsque leurs auteurs en sont connus, rester sans réponse. Outre des comportements individuels irresponsables qui doivent entraîner une réponse dissuasive, il existe en cette matière de véritables trafics mis en place par des réseaux organisés qui y trouvent une source de profits conséquents, l'ensemble de ce commerce illicite étant estimé à l'échelle mondiale à près de 15 milliards d'euros par an.

Les principales infractions sont prévues par les dispositions de l'article L.415-3 du code de l'environnement (détention, utilisation, transport, introduction, importation, exportation ou réexportation d'animaux ou de végétaux protégés en violation des dispositions de l'article L412-1 du dit code) et par les articles 38, 423, 426 ou 428 et 414 du code des douanes et 59 et suivants du code des douanes communautaires (importation ou exportation sans déclaration de marchandises prohibées) et 215, 419 et 414 (détention sans justificatif d'origine) du code des douanes, la marchandise, objet de l'infraction, pouvant être saisie par les agents verbalisateurs (article L.415-5 du code de l'environnement et 419 du code des douanes).

Les responsables de tels agissements devront systématiquement faire l'objet de poursuites devant les tribunaux répressifs et de réquisitions empreintes de fermeté.

Il convient de souligner que la coordination entre services est facilitée dans la mesure où la mise en œuvre des dispositions de la Convention de Washington constitue également

une priorité des orientations de contrôle de la direction générale des douanes et des droits indirects. Afin d'assurer l'efficacité et la cohérence de l'action menée dans ce domaine, les parquets concernés pourront se rapprocher des directions interrégionales et régionales des douanes de leur ressort afin de trouver une articulation adéquate entre la politique pénale qu'ils mettent en œuvre et l'action de ces services, qui peuvent conclure des transactions sur l'action douanière (article 350 du code des douanes). Pour plus d'information, je vous invite à vous reporter sur ce point à la dépêche en date du 2 décembre 2003 relative à la communication des orientations de contrôle de l'administration des douanes pour l'année 2004.

Les constatations et saisies des douanes ont enregistré une hausse de 7,4 % entre 2001 et 2002 (487 procès-verbaux contre 523, 514 en 2003 et 421 en 2004) principalement dans les grands aéroports franciliens et dans l'île de la Réunion. Les saisies concernent essentiellement des pièces d'ivoire, 2479 animaux vivants et plus de 2300 spécimens de coquillages et coraux. 6445 spécimens ont par ailleurs été saisis en 2003 et 5864 en 2004.

Enfin, l'Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage a constitué la brigade CITES-CAPTURE, dotée d'une compétence nationale et composée de huit agents spécialisés. Cette brigade peut être saisie directement pour des affaires d'une importance particulière, venir en appui d'autres services en matière d'application de la convention de Washington et fournir un avis technique dans les procédures. Il est possible de contacter ces agents à l'adresse suivante :

Pavillon du pont du Pinay 41250 CHAMBORD
Courriel : dp.bmi-cw@oncfs.gouv.fr
Téléphone : 02.54.87.05.82
Fax : 02.54.87.05.90

c2) Les autres atteintes à la faune et à la flore protégées

De nombreux instruments juridiques internationaux et communautaires parmi lesquels la Convention de Berne du 19 septembre 1979, la directive 79/409/CE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages et la directive 92/43/CE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, imposent à la France d'assurer la préservation de la biodiversité, de la faune et de la flore sauvages menacées d'extinction.

Les articles L.411-1, L.411-2 et 412-1 du code de l'environnement définissent le régime juridique des activités qui peuvent porter atteinte à ces espèces et le régime de dérogation aux interdictions édictées. De nombreux arrêtés fixent ainsi les listes des espèces de faune et de flore sauvages protégées en précisant pour chacune d'elles les activités interdites.

Les infractions à ces dispositions sont sanctionnées par :

- Les articles L.415-3 du code de l'environnement (le fait de porter atteinte à la conservation de ces espèces est puni de 6 mois d'emprisonnement et de 9000 € d'amende) et L.415-5 (saisie de l'objet de l'infraction).
- Les articles R.215-1 et R.215-2 du code de l'environnement (non respect d'un arrêté de protection de biotope ou prise de vue photographique non autorisée d'une espèce protégée en période de vulnérabilité par exemple).

Enfin, les articles L.413-2 et L.413-3 du code de l'environnement prévoient une réglementation particulière des établissements détenant des animaux sauvages en captivité (parcs zoologiques, aquariums, cirques, élevages, animaleries). En raison des risques pour la

sécurité et la santé publique que peuvent constituer certaines espèces, les manquements constatés doivent faire l'objet d'une réponse pénale ferme et systématique.

d) La réglementation relative aux déchets

La gestion des flux, du stockage et de l'élimination des déchets, définis aux termes de l'article L.541-1 du code de l'environnement comme tout résidu d'un processus de production, de transformation, ou d'utilisation, toute substance, matériau, produit, ou plus généralement tout bien meuble abandonné ou que son détenteur destine à l'abandon, constitue également un enjeu environnemental majeur.

La politique pénale menée en la matière doit être dissuasive. A cet égard, si les alternatives aux poursuites peuvent efficacement mettre un terme à certains comportements individuels, il convient de recourir aux poursuites de manière systématique, en présence d'agissements réitérés, portant gravement atteinte à l'environnement, ou à fortiori à l'encontre d'individus agissant en réseau dans le cadre d'un trafic organisé de déchets.

De tels trafics, notamment ceux visés par le Règlement du Conseil n°259/93 du 1^{er} février 1993 concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne, peuvent être révélés notamment par des contrôles opérés par les services des douanes. Les Directions Régionales de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement, habilitées à délivrer les autorisations requises par la réglementation, peuvent aussi réaliser des vérifications relatives à la traçabilité des déchets. Ces trafics pourront donner lieu à l'ouverture d'informations judiciaires lorsque la complexité du dossier le justifie et que leurs auteurs sont susceptibles d'être identifiés.

Le code des douanes prévoit également un ensemble d'infractions susceptibles d'être retenues : l'importation sans déclaration (articles 423, 426 ou 428 et 414) et l'importation en contrebande pour les relations intracommunautaires (articles 38 § 4, 215 Bis, 419 et 414).

Enfin, s'agissant d'une réglementation particulièrement technique, les parquets, frontaliers notamment, pourront utilement demander des avis auprès des Directions Régionales de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement.

2. La violation des procédures administratives

Ces violations relèvent principalement des contentieux liés aux législations sur l'eau, les installations classées pour la protection de l'environnement et au droit de l'urbanisme.

La conduite d'actions de police administrative, aussi légitimes soient-elles, ne doit pas dissuader les agents de contrôle de relever les infractions lorsqu'elles paraissent établies et de transmettre au parquet les procès-verbaux. Cependant, l'action judiciaire ne peut se concevoir que dans la complémentarité de celle des administrations compétentes.

Lorsque des mesures de police administrative (arrêtés de mise en demeure par exemple) ou des sanctions administratives (procédure de consignation, exécution de travaux d'office, mesures conservatoires...) ont été prises, il est impératif que le ministère public en soit informé afin d'adapter la réponse pénale au comportement incriminé.

Si les mesures administratives ont été exécutées, les agissements fautifs sont susceptibles d'être examinés avec bienveillance, sauf si les faits paraissent résulter d'une violation délibérée des règles ou si les mesures administratives n'ont pas apporté une réponse totalement satisfaisante.

Dans ce dernier cas et lorsque l'auteur de l'infraction n'aura pas respecté les prescriptions de l'autorité administrative, la réponse pénale devra viser en premier lieu la cessation du trouble, le rétablissement des lieux dans leur état antérieur, leur mise en

conformité en concertation avec les services administratifs qui pourront établir si le trouble est effectivement réparable et vérifier s'il a effectivement été réparé.

Ainsi, vous devrez veiller à ce que les mesures alternatives aux poursuites, principalement les mesures de classement sans suite sous condition de régularisation ou de médiation pénale, soient mises en oeuvre de manière limitée et, en tout état de cause, à ce qu'elles n'aboutissent pas à laisser perdurer une situation illégale.

Si ces mesures ont en effet l'avantage de faire peser sur le contrevenant une pression supplémentaire liée au contrôle de l'autorité judiciaire et à la crainte de faire l'objet d'une sanction pénale, l'effectivité de leur exécution doit en revanche faire l'objet d'un suivi attentif sous peine d'aboutir en réalité à une forme d'impunité.

Trop souvent en effet, l'utilisation de la troisième voie conduit les parquets à octroyer des délais supplémentaires motivés par les prémices de premiers efforts de régularisation. Cette réalité conduit à rallonger les délais de traitement de procédures, à démotiver les agents des administrations partenaires et à affaiblir la portée et le sens de la sanction pénale pouvant être finalement prononcée, le temps écoulé ne favorisant pas le prononcé de peines dissuasives.

Dans toutes ces hypothèses, il conviendra de veiller à engager des poursuites pour éviter toute situation qui s'analyserait comme une carence de l'Etat ou qui serait susceptible de porter atteinte à la crédibilité des pouvoirs publics.

Au stade de l'audience, lorsque la commission d'une infraction aura permis de réaliser, par l'exercice d'une activité économique illicite, des gains financiers importants, il conviendra de prendre ceux-ci en considération pour demander l'application ferme de la loi et le prononcé des peines complémentaires encourues, en particulier à l'encontre de la personne morale.

De même, il conviendra de veiller à ce que les prescriptions permettant d'assurer la cessation du trouble, la remise en état ou en conformité des lieux soient requises, assorties le cas échéant d'une astreinte. Afin de pouvoir constater la réalisation de ces prescriptions et recouvrer cette astreinte, il est indispensable que le tribunal fixe un délai pour l'exécution de ces mesures et son point de départ.

La présence à l'audience de l'agent spécialisé ayant constaté les infractions devra particulièrement être recherchée dans ces contentieux très techniques.

L'ajournement du prononcé de la peine avec injonction de prendre les mesures nécessaires et sous astreinte trouve, lorsque cette procédure est prévue par la loi, toute sa place pour les infractions relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement.

Pour les faits de pollution industrielle, la publication aux frais du condamné des extraits du jugement dans la presse constitue une mesure très efficace qui, par les effets négatifs qu'elle peut produire sur l'image de marque de l'entreprise, peut conduire celle-ci à renforcer sa vigilance et permettre ainsi de réduire les risques de renouvellement de l'infraction.

a) Les installations classées pour la protection de l'environnement

Le contrôle des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) constitue un axe prioritaire de la politique de prévention des risques et de protection de l'environnement.

Il en est de même du contrôle des installations, ouvrages, travaux et activités soumis à autorisation en application de la législation sur l'eau.

La législation ICPE concerne toute activité ou stockage qui peut « présenter des dangers ou des inconvénients » (article L511-1 du code de l'environnement) c'est-à-dire des risques ou des nuisances pour l'homme et son environnement.

Trois régimes juridiques sont prévus : les installations soumises à simple déclaration, les installations soumises à une autorisation préfectorale d'exploiter et les installations soumises à une autorisation préfectorale d'exploiter avec une ou des servitudes d'utilité publique.

Un arrêté du 10 mai 2000 (JO du 20 juin 2000) transpose en droit interne la directive du 9 décembre 1996 dite Seveso II. Cette réglementation concerne les établissements, soumis à autorisation, susceptibles de présenter un risque important au regard de leur activité ou des substances ou préparations dangereuses qu'ils utilisent. Elle introduit deux seuils de classement : « Seveso seuil bas » (pour un risque industriel important) et « Seveso seuil haut » (pour un risque industriel majeur). Ces dernières installations sont soumises à de nombreuses prescriptions relatives notamment à l'identification des risques, à la mise en oeuvre de mesures de prévention des accidents et d'information du public, et à l'élaboration de plans d'urgence.

Outre les installations classées SEVESO, certains établissements qui mettent en oeuvre ou qui stockent des quantités significatives de produits dangereux doivent faire l'objet d'une attention particulière. Sont notamment concernés les installations du secteur agro-alimentaire utilisant de l'ammoniaque en quantité notable comme fluide frigorifique, et les silos céréaliers et sucriers susceptibles de dégager des poussières inflammables.

Les explosions dramatiques du silo de Blaye en août 1997 et du site industriel de « Grande Paroisse » à Toulouse le 20 septembre 2001 et le nombre important de sites « à hauts risques » sur le territoire doivent appeler les magistrats à la plus grande vigilance sur le respect des réglementations applicables et les conduire à se rapprocher des D.R.I.R.E pour s'informer des plans de contrôle annuels et des orientations nationales sur la prévention des risques mises en oeuvre dans leur ressort.

La circulaire du 28 décembre 2004 du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable déjà évoquée sélectionne ainsi les actions nationales pour l'année 2005 sur lesquelles l'inspection des installations classées sera amenée à s'engager. Sont par exemple retenus le renforcement de la sécurité des établissements SEVESO, la réduction des risques liés au stockage des substances présentant une toxicité aiguë élevée par inhalation et le contrôle des dépôts de produits pyrotechniques.

Les exploitations en situation irrégulière devront, dans ces conditions, faire l'objet de poursuites, en particulier lorsque l'exploitant ne dépose pas un dossier de demande d'autorisation ou de déclaration dans le délai indiqué par l'administration, dépasse les seuils d'autorisation fixés par les arrêtés préfectoraux, ne donne pas suite à un arrêté de mise en demeure, ou lorsque l'inobservation des prescriptions réglementaires met en danger la population ou l'environnement.

Vous pourrez également trouver l'ensemble des textes communautaires, législatifs ou réglementaires, circulaires, notes de services relatifs à ce contentieux sur le site de l'institut national de l'environnement industriel et des risques (ineris) :

[http : // aida.ineris.fr](http://aida.ineris.fr)

L'INERIS est un établissement public à caractère industriel et commercial, placé sous la tutelle du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, à vocation pluridisciplinaire. Effectuant des activités de recherche et d'expertise pour le compte des autorités publiques ou des tiers, il dispose d'une capacité expertale au profit des juridictions.

b) Le droit de l'urbanisme

Un lien hypertexte a été créé sur le site intranet de la direction des affaires criminelles et des grâces, permettant d'accéder au Guide d'application des dispositions pénales en matière d'urbanisme élaboré par le ministère de l'Équipement. La direction des affaires criminelles et des grâces collabore à la mise à jour de ce document (voir ma dépêche du 27 octobre 2004).

Il convient de souligner que le nombre de condamnations pénales prononcées pour les infractions principales aux règles de l'urbanisme, la construction sans permis de construire (Natinf 4406) ou au mépris des prescriptions légales ou réglementaires (Natinf 341) a fortement chuté ces dernières années, passant de 1.206 condamnations pour l'année 2001 à 811 condamnations pour l'année 2002 et 751 condamnations pour l'année 2003 (dernières statistiques disponibles). Cette chute significative ne permet pas de présumer une application plus scrupuleuse de la loi. Aussi veillerez-vous à prendre attache avec la direction départementale de l'équipement compétente dans votre ressort afin de faire le bilan des actions administratives et judiciaires entreprises et d'envisager des opérations permettant d'assurer le strict respect de la réglementation.

Les infractions prévues par le code de l'urbanisme contribuent également à la protection d'espaces naturels remarquables tels que les sites classés (les article R.421-38-5 et suivants du code de l'urbanisme par exemple).

Concernant la phase de l'engagement des poursuites, il convient de préciser que depuis la loi n°76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme, l'autorité administrative (maire, préfet, direction départementale de l'équipement) est tenue, lorsqu'elle a connaissance d'une infraction en matière d'urbanisme, d'en faire dresser procès-verbal et de le transmettre sans délai au parquet (article L.480-1, alinéa 3 du code de l'urbanisme).

La compétence de l'administration est donc liée et seul le parquet, qui dispose de l'opportunité des poursuites, est compétent pour apprécier les suites pénales à donner à un procès-verbal.

En pratique cependant, il est utile de laisser le soin aux autorités administratives de rechercher la régularisation préalable de l'infraction par l'intermédiaire de mises en demeure. Une répression efficace des infractions en matière d'urbanisme exige donc des échanges réguliers entre les autorités administratives et judiciaires afin de coordonner leurs actions.

Il convient également de préciser que la loi du 18 juillet 1985 a ouvert aux communes la faculté de se constituer partie civile au titre des délits d'urbanisme, ce dont la jurisprudence les privait jusqu'alors.

Ainsi, l'article L.480-1, alinéa 5 du code de l'urbanisme dispose que la commune peut exercer les droits reconnus à la partie civile, en ce qui concerne les faits commis sur son territoire et constituant une infraction aux dispositions relatives aux certificats d'urbanisme, aux permis de construire et de démolir, aux modes particuliers d'utilisation du sol (clôtures, installations et travaux divers, camping et stationnement de caravanes, remontés mécaniques et aménagements de domaine skiable), ainsi qu'aux contrôles et vérifications opérés par les autorités administratives.

Jusqu'en 2002, le juge pénal se référait cependant à l'article 2 du code de procédure pénale relatif aux conditions générales de mise en mouvement de l'action publique par la partie lésée et se livrait à une vérification rigoureuse de l'existence du préjudice personnel subi par la commune et du lien de causalité directe avec l'infraction.

Les conditions d'appréciation de la recevabilité de la constitution de partie civile d'une commune dans ce domaine font désormais l'objet d'une appréciation plus extensive depuis un arrêt rendu le 9 avril 2002 par la chambre criminelle de la Cour de Cassation. Cette décision rappelle en effet que l'article L.480-1 constitue une disposition spéciale au droit de l'urbanisme et n'exige pas que le préjudice allégué soit personnel et direct.

Lorsque des poursuites sont engagées, le ministère public doit prendre soin de faire connaître la date d'audience aux services de l'équipement à l'origine ou ayant concouru aux

procédures concernées. Cette information leur permettra de se faire représenter à l'audience et de présenter leurs observations sur les éventuelles mesures de restitution qui devraient être ordonnées par la juridiction (article L.480-5 du code de l'urbanisme).

Elle est par ailleurs nécessaire pour permettre à ces services d'assurer l'exécution de mesures devenues définitives qui ordonnent la démolition ou la mise en conformité des constructions irrégulières (articles L.480-7 et L.480-9 du code de l'urbanisme). A ce titre, il convient de souligner que la circulaire du Garde des Sceaux du 20 mars 1975 n°66F641 demandant aux parquets d'aviser sans délai les D.D.E des décisions rendues afin de leur permettre d'émettre un avis sur l'opportunité d'exercer une voie de recours ou d'assurer le recouvrement des astreintes demeure toujours d'actualité (annexe n°8).

Il y a lieu de préciser que dans un arrêt rendu le 22 novembre 1990 statuant sur la nature des mesures de mise en conformité, de démolition ou de réaffectation des sols prononcées par des juridictions pénales à titre de peine principale, la chambre criminelle de la Cour de Cassation a précisé qu'il s'agissait de mesures à caractère réel destinées à faire cesser une situation illicite. Ces mesures ne constituent donc pas des sanctions pénales et ne sont en conséquence pas susceptibles d'être prononcées à titre de peine principale.

Si la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité des articles 495-7 et suivants du code de procédure pénale (issus de la loi 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité) peut être un mode utile de poursuite dans des cas simples, il convient cependant de souligner que le procureur de la République ne peut proposer à l'auteur de l'infraction l'exécution que d'une ou plusieurs peines principales ou complémentaires encourues pour l'infraction considérée. Si des mesures de restitution s'avèrent opportunes, les parquets ne pourront donc pas procéder par la voie de la CRPC.

Au regard des difficultés liées à la mise à exécution des décisions judiciaires ordonnant notamment la démolition de constructions édifiées sans les autorisations administratives nécessaires, il serait souhaitable que les orientations de politique pénale privilégient les décisions de démolition dans le cadre de l'enquête, afin d'en améliorer la mise en oeuvre.

Ces décisions pourront prendre la forme d'un avertissement préalable ou d'une injonction de démolir délivrée par le procureur de la République, voire d'un ajournement avec mise à l'épreuve au stade de l'audience.

3. les atteintes ponctuelles à l'environnement

a) Des réponses judiciaires diversifiées et adaptées

La réponse pénale aux infractions commises en matière de chasse, de pêche, ou de protection des espaces forestiers ou protégés dépend principalement de la gravité des atteintes causées à l'environnement.

Lorsque l'atteinte à l'environnement et le trouble à l'ordre social restent relativement limités, il conviendra de privilégier, d'une part la transaction pénale lorsque celle-ci est possible, et d'autre part les alternatives aux poursuites, qui permettent d'éviter que se développe un sentiment d'impunité chez l'auteur des faits, tout en constituant une réponse immédiate et efficace aux infractions commises.

Pourront à ce titre être mis en oeuvre, en fonction des circonstances de faits, le rappel solennel à la loi, la régularisation de la situation, la réparation du dommage causé, et la composition pénale. A cet égard, il convient de rappeler que la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, accroît sensiblement le nombre des délits pour lesquels le recours à la composition pénale est possible et généralise

un tel recours en matière contraventionnelle. Il convient en outre de souligner que la remise par le contrevenant de son permis de chasser pour une durée maximale de six mois en matière délictuelle et de trois mois en matière contraventionnelle, figure au nombre des mesures pouvant être proposées au mis en cause dans le cadre d'une composition pénale (article 41-2 du code de procédure pénale).

A ce titre, je vous invite à vous reporter à la circulaire CRIM.04-3/E5 du 16 mars 2004 relative à la politique pénale en matière de réponses alternatives aux poursuites et de recours aux délégués du procureur.

En revanche, les faits réitérés ou qui constituent des atteintes conséquentes aux écosystèmes, ou aux espèces animales, ainsi que les infractions graves à la police de la chasse, devront faire l'objet de poursuites systématiques devant les juridictions pénales.

Il convient de souligner que l'Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage ainsi que le Conseil Supérieur de la Pêche développent des partenariats avec les parquets, en signant des conventions. Il serait utile à la Direction des affaires criminelles et des grâces de se voir communiquer ces conventions afin de mieux appréhender les contentieux visés et leur mode de traitement.

b) La réforme du droit pénal de la chasse

La loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a modifié certains aspects du droit pénal de la chasse.

Ce texte a réécrit en premier lieu les articles L. 428-4 et suivants du code de l'environnement relatifs aux délits prévus en matière d'exercice de la chasse, de transport et de commercialisation du gibier dont les peines ont été sensiblement aggravées.

L'article L. 428-7-1 issu de la loi permet par ailleurs d'engager la responsabilité pénale des personnes morales au titre de ces infractions.

En second lieu les règles concernant le transport et la commercialisation du gibier ont été clarifiées. Aux termes des nouvelles dispositions de l'article L.424-8 du code de l'environnement, le transport et la commercialisation des mammifères licitement tués à la chasse et des animaux provenant d'élevages est en principe autorisé, sous réserve, d'une part de restrictions administratives, et d'autre part, s'agissant de la commercialisation, du respect des règles de traçabilité et d'inspection sanitaire prévues par le code rural.

Enfin, la procédure pénale en matière de chasse a été précisée sur deux points.

En premier lieu, les dispositions obsolètes de l'article L. 428-32 du code de l'environnement concernant l'arrestation des auteurs d'infractions de chasse ont été réécrites.

Aux termes de cette nouvelle rédaction, sont seuls habilités à procéder à l'interpellation des auteurs de délits de chasse punis d'emprisonnement, les officiers et agents de police judiciaire agissant dans les conditions fixées par le code de procédure pénale et, en cas de délit flagrant, les agents de l'Etat, de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, du Conseil supérieur de la pêche, de l'Office national des forêts et des parcs nationaux commissionnés pour constater les infractions en matière forestière, de chasse ou de pêche et les gardes champêtres.

Enfin, afin de permettre la parfaite information des justiciables, l'article L.428-12 du code de l'environnement, qui prévoit la condamnation systématique de ceux qui ont chassé sans permis de chasser valable et validé, au paiement des cotisations statutaires à la Fédération départementale des chasseurs et à la Fédération nationale des chasseurs, ainsi qu'au paiement des redevances cynégétiques prévues par l'article L.423-19 du même code, a été modifié.

Il appartient dorénavant au président de la juridiction qui statue en matière de chasse d'avertir le condamné lorsqu'il est présent des conséquences qu'entraîne cette condamnation sur le paiement de ces cotisations et redevances.

Vous veillerez, lorsque vous prendrez des réquisitions dans des procédures relatives à ces infractions, à rappeler l'existence de ces dispositions. Vous pourriez en outre solliciter du greffe correctionnel de prendre toutes mesures utiles pour que les jugements édictés mentionnent expressément ces sanctions dans leur dispositif.

Pour mener à bien ses missions, notamment en matière d'études et d'évaluation en matière de législation et de politique pénale, la Direction des affaires criminelles et des grâces doit disposer d'une connaissance précise du contentieux en matière d'environnement traité par les juridictions.

Il vous appartient en conséquence de veiller à ce que les procédures présentant un intérêt particulier au plan juridique ou en raison d'un risque non négligeable d'atteinte à l'environnement ou à la santé publique, soient portées à sa connaissance.

Afin de suivre la mise en œuvre de ces directives, mes services organiseront des déplacements dans vos ressorts, dans les prochains mois, afin d'évaluer leurs effets et d'en apprécier la portée.

Vous voudrez bien veiller à l'application des orientations de la présente circulaire et me rendre compte de toute difficulté relative à son application, sous le timbre du bureau de la santé publique, du droit social et de l'environnement.

Pour le garde des sceaux, ministre de la justice
par délégation

Le directeur des affaires criminelles et des grâces

Jean-Marie HUET