LA PROTECTION DE LA NATURE PAR LE DROIT PENAL : DES PROPOSITIONS POUR UNE MEILLEURE EFFICACITE

Le Comité français de l'UICN (Union Internationale pour la Conservation de la Nature), avec la collaboration de l'Agence des aires marines protégées, l'Aten, l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques et Parcs nationaux de France, a organisé un colloque sur la protection de la nature par le droit pénal le 25 septembre 2015 à Montpellier, avec la participation de la Société française pour le droit de l'environnement et la Société d'avocats Lysias Partners et le soutien de la Ville de Montpellier. Le colloque a permis de réunir plus de 100 participants, juristes, praticiens du droit ou gestionnaires d'espaces naturels.

Objectifs du colloque

Le droit de l'environnement est une matière nouvelle et pluridisciplinaire dans laquelle le droit administratif, le droit civil et le droit pénal coexistent. Le colloque s'est précisément intéressé aux sanctions pénales puisqu'elles semblent aujourd'hui être la réponse la plus appropriée pour les atteintes portées à l'environnement, d'abord dans sa dimension dissuasive.

L'objectif du colloque était de constater les faiblesses du droit pénal de l'environnement aujourd'hui pour en proposer des évolutions et pistes de réflexion dans la perspective d'une évolution du droit. Les discussions se sont inscrites dans le prolongement des travaux du groupe de travail sur la répression des atteintes à l'environnement de la commission spécialisée de Comité National de Transition Ecologique (CNTE) et dans la perspective de la création de l'Agence française pour la biodiversité.

Etat des lieux

De l'importance du droit pénal de l'environnement

La Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal élaborée au sein du Conseil de l'Europe en 1998 a posé le principe selon lequel les atteintes à l'environnement entrainant des conséquences graves doivent être passibles de sanctions pénales appropriées. Depuis, d'autres textes consacrent les mêmes principes, et notamment la Directive 2008/99CE du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal qui transpose au niveau communautaire les principes de la convention du Conseil de l'Europe.

Indéniablement l'environnement est une valeur sociale protégée et même érigée au sein du code pénal au titre des intérêts fondamentaux de la Nation. Les atteintes à l'environnement sont des atteintes à la société dans son ensemble, au-delà des seules victimes directes du dommage, justifiant leur pénalisation. Par ailleurs, en matière d'enquête, seul le procès pénal permet le plus souvent, compte tenu des moyens disponibles, d'établir la matérialité des faits.

Le manque de dissuasion des sanctions, l'insuffisance de la réparation

La délinquance environnementale n'est pas un phénomène marginal, au contraire. En 2013, 67 211 infractions au droit de l'environnement ont été constatées par les services de police et de gendarmerie (dont 12 faits criminels comme des incendies volontaires et 20 000 délits). Parmi ces infractions, 19 275 concernaient des atteintes à la faune ou à la flore, 5 963 aux espaces naturels et 1 513 aux milieux aquatiques.

Malgré l'importance de ces chiffres, le nombre de poursuites pénales demeure faible. D'autre part, lorsque les atteintes sont poursuivies jusqu'au procès pénal, les sanctions sont rarement dissuasives :

- Dans un arrêt du 23 octobre 2012 la Chambre criminelle de la Cour de Cassation a confirmé la condamnation d'un prévenu pour la destruction de 3 329 pieds d'une espèce végétale protégée à 3000 euros d'amende avec sursis : soit un euros par pied détruit.
- Dans une autre affaire jugée par la même chambre criminelle le 5 juin 2007 a été confirmée la condamnation d'un prévenu à 2 ans d'emprisonnement dont dix-huit mois avec sursis pour avoir chassé un nombre considérable de chamois dans plusieurs parcs nationaux, à l'aide d'armes prohibées.

Ces deux affaires illustrent la faiblesse des sanctions généralement prononcées comparativement à d'autres champs du droit pénal tels que les atteintes aux biens ou aux personnes ou encore la législation sur les produits stupéfiants. Les peines de prison ferme à l'encontre des délinquants environnementaux demeurent exceptionnelles malgré l'importance du trouble à l'ordre public généré par certains comportements délictuels.

Une exception à ce tableau est la répression des pollutions marines après les naufrages de l'Erika (1999) et du Prestige (2002) dont les conséquences avaient révolté une partie de l'opinion publique. En effet, à la suite de ces catastrophes ont été créées les Juridictions françaises du littoral maritime spécialisées (JULIS) dans le but de mettre en place un mécanisme de répression efficace assorti de sanctions dissuasives.

A titre d'exemple, par un jugement du 25 septembre 2012, le tribunal correctionnel de Brest, juridiction du littoral maritime compétent pour la façade atlantique, a condamné le capitaine d'un navire au paiement d'une amende d'un montant de 800 000 euros pour un rejet volontaire d'hydrocarbures au large du Finistère. L'armateur a été contraint de prendre en charge 95 % du montant de l'amende. D'importantes cautions sont systématiquement demandées afin de garantir le paiement effectif de ces sommes dont les montants sont aujourd'hui dissuasifs. Notons que lors du naufrage de l'Erika en 1999, la peine maximale encourue pour les mêmes faits de pollution maritime était de 375 000 euros d'amende. Le quantum de l'amende a été progressivement porté à 15 millions d'euros et complétée par une peine d'emprisonnement de 10 ans.

Le processus de modernisation du droit pénal de l'environnement

Le droit de l'environnement est pour la plupart des acteurs difficilement compréhensible et intelligible. C'est un problème majeur dans une société démocratique.

Depuis peu, un processus de pénalisation croissant des atteintes portées à l'environnement est engagé. En quelques années, le code rural et de la pêche maritime a été créé et le code forestier refondu avec pour chacun d'eux une codification de dispositions pénales, pour certaines revues et aggravées. Les polices de l'environnement ont également été harmonisées et les agents chargés de

contrôles judiciaires spécifiquement dans ce domaine ont été regroupés sous l'appellation d' « inspecteurs de l'environnement » (ordonnance n°2012-34 du 11 janvier 2012).

Le quantum des peines maximales applicables a aussi été harmonisé pour différentes infractions et la procédure de transaction pénale généralisée pour l'ensemble des infractions environnementales. Cependant, ce processus n'a pas encore abouti.

Les états généraux de modernisation du droit de l'environnement qui constituaient un engagement de la feuille de route pour la transition écologique issue de la 1ère conférence environnementale des 14 et 15 septembre 2012 se sont tenus le 25 juin 2013 et ont abouti à la nécessité de poursuivre ce travail d'harmonisation des polices de l'environnement, et de renforcer la répression des atteintes à l'environnement.

Le rapport du Comité Interministériel pour la Modernisation de l'Action Publique (CIMAP) de février 2015 relatif à l'évaluation des polices de l'environnement[1] a conclu à une nécessaire spécialisation des juridictions. Le rapport préconisait de désigner des magistrats référents « environnement » au sein d'un seul parquet par département (TGI du siège de la préfecture), de généraliser les protocoles parquet/administrations et les mécanismes de coopération opérationnelle.

Le 20 janvier 2015 a été mis en place un groupe de travail sur la répression des atteintes à l'environnement dans le cadre de la commission spécialisée du Conseil National pour la Transition Ecologique (CNTE) pour la modernisation du droit de l'environnement. Ce groupe était composé de représentants de la société civile (ONG, syndicats professionnels, experts) et d'administrations spécialisées (administrations centrales et déconcentrées, établissements publics) sous la présidence de Monsieur Jean-Philippe Rivaud, magistrat. Ses travaux ont permis d'esquisser des propositions de réformes en matière d'incriminations et de peines, d'organisation judiciaire et de procédure pénale.

Dans le prolongement de ces travaux, le colloque organisé par le Comité français de l'UICN et ses partenaires a permis d'échanger entre professionnels du droit et gestionnaires d'espaces naturels sur ces propositions dans l'objectif d'améliorer l'efficacité et l'effectivité des normes de protection de la nature.

[1] Pour consulter le rapport : http://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/epp/epp_police-

LES SOLUTIONS ENVISAGEES

1. **Réformer le système judiciaire français en matière d'environnement**

   1.1 Spécialiser une juridiction de TGI dans le domaine de l'environnement

   1.2 Créer un parquet national spécialisé dans les atteintes à l'environnement

   1.3. Organiser une « conférence annuelle de consensus » au sein de chacune des cours d'appel

   1.4 Adapter les sanctions pénales existantes aux spécificités de l'environnement

   1.5 Donner une véritable place aux victimes et aux associations de défense de l'environnement dans le procès pénal

2. **Sensibiliser le grand public aux enjeux environnementaux et à la réglementation afférente**

   2.1 Sur les enjeux environnementaux

   2.2 Sur les réglementations en vigueur

3. **Renforcer les capacités des différents acteurs**

   3.1 Renforcer les capacités des agents de contrôle en matière de procédure pénale

   3.2 Renforcer les capacités des magistrats en matière de compréhension des enjeux environnementaux

   3.3 Renforcer les capacités des associations de protection de l'environnement en matière de contentieux de l'environnement

4. **Améliorer la coopération et la coordination des différents acteurs**

   4.1 Entre les agents de contrôle eux-mêmes

   4.2 Entre les agents de contrôle et les magistrats

   4.3 Entre les agents de contrôle et la société civile

Les solutions envisagées pour renforcer le droit pénal de la protection de la nature

1. Réformer le système judiciaire français en matière d'environnement

1.1 Spécialiser une juridiction de TGI dans le domaine de l'environnement

Pour un traitement efficace du contentieux environnemental, et sur le modèle des juridictions spécialisées du littoral, **un TGI par département ou par région comporterait une chambre spécialisée qui centraliserait les affaires**.

1.2 Créer un parquet national spécialisé dans les atteintes à l'environnement

Parallèlement un parquet autonome et spécialisé dans les atteintes à l'environnement pourrait être créé au niveau national, en disposant de référents ou niveau local. L'Espagne a mis en place avec succès un parquet national spécialisé depuis près de 10 ans, doté de compétences et de moyens propres (police scientifique et technique notamment) pour lutter efficacement contre les infractions environnementales. Cette structure s'organise autour d'un parquet national à Madrid et de délégations dans chacune des provinces.

1.3 Organiser une conférence de consensus au sein de chacune des cours d'appel

Le Parquet général pourrait convoquer chaque année dans le cadre d'une « conférence de consensus » les différents acteurs impliqués dans la police de l'environnement : procureurs de chacun des TGI de son ressort, agents de contrôle, gestionnaires d'espaces naturels, établissements publics, collectivités territoriales et associations de protection de l'environnement. Cette conférence permettrait, à l'échelle du territoire, de définir les priorités d'une politique pénale locale en fonction des principaux enjeux partagés par les participants. Cette pratique existe à l'échelle départementale et semble efficace.

1.4 Adapter les sanctions pénales existantes aux spécificités de l'environnement

1.4.1 Approfondir la procédure de transaction pénale

La procédure de transaction pénale est une alternative à la sanction pour une première atteinte. Elle assure une sanction rapide et permet de contraindre l'auteur du dommage à la remise en état des lieux lorsque c'est possible. Elle comporte cependant certains défauts : la transaction pénale étant une procédure alternative aux poursuites, elle n'est pas inscrite au casier judiciaire de son auteur et rend ainsi impossible de caractériser la récidive. Par ailleurs, la partie civile est absente, faisant ainsi parfois obstacle à la réparation des victimes, notamment les associations de protection de l'environnement. **Cette procédure mériterait d'être améliorée et adaptées aux spécificités des questions environnementales.**

1.4.2 Consacrer la notion de préjudice écologique dans le code civil

Dans la poursuite des travaux parlementaires et de la jurisprudence existante, **il serait nécessaire de consacrer dans le code civil l'existence d'un préjudice écologique reconnu de façon autonome indépendamment de ses répercussions sur les humains.**

Les travaux de Laurent Neyret et Gilles Martin sur une nomenclature des préjudices environnementaux[2] pourraient être consacrés afin de fournir une aide aux magistrats, à l'instar de la nomenclature Dinthillac sur les préjudices corporels. **Les méthodes d'évaluation des dommages à l'eau et à la nature** pourrait être améliorées afin de faire prendre conscience de la gravité de certaines infractions, obtenir des condamnations plus lourdes et des remises en état systématiques et, le cas échéant obtenir des dommages et intérêt proportionnés.

Plusieurs ressources seront à mobiliser notamment les productions du programme EFESE et la grille tarifaire de l'ONCFS.

1.5 Donner une véritable place aux victimes et aux associations de défense de l'environnement dans le procès pénal

Dans le contexte actuel les acteurs de la société civile regrettent de faire face à un déficit d'information concernant les procédures judiciaires en lien avec l'environnement et réclament une place plus importante dans le processus décisionnel notamment quant à la détermination de la politique pénale de chaque département. Il apparaît aujourd'hui nécessaire d'associer au procès pénal tous les acteurs concernés par la protection de l'environnement y compris les acteurs privés. Or, en l'état, cela est impossible étant donné le manque de communication sur les affaires environnementales. Les associations, faute d'information, éprouvent des difficultés à prendre part aux procédures.

2. Sensibiliser le grand public aux enjeux environnementaux et à la règlementation afférente

2.1 Sur les enjeux environnementaux

L'éducation à l'environnement est une mesure efficace pour prévenir les atteintes à l'environnement. Elle doit être renforcée, notamment en direction des populations les plus susceptibles d'être les auteurs d'actes de délinquance environnementale.

2.2 Sur la règlementation en vigueur

Les réglementations en vigueur dans les aires protégées (parcs nationaux, réserves naturelles, sites Natura 2000…) ou relatives aux espèces protégées restent peu connues du public. Le porté à connaissance de la réglementation applicable en la matière est un préalable à la prévention des atteintes à l'environnement. Une réglementation simple, compréhensible de tous doit systématiquement être privilégiée. **Il est indispensable de communiquer et sensibiliser sur la réglementation car bien souvent cette communication conditionne son acceptation sociale.**

Par ailleurs, les opérations de police doivent s'accompagner d'**une médiatisation contribuant à** la sensibilisation et à l'information d'un public.

[2] Laurent Neyret et Gilles Martin (dir.), *Nomenclature des préjudices pour atteintes à l'environnement*, 2010, LGDJ

3. Renforcer les capacités des différents acteurs

3.1 Renforcer les capacités des agents de contrôle en matière de procédure pénale

Les procès-verbaux constatant les infractions environnementales doivent fournir des informations précises pour que les poursuites soient engagées par les parquets. **Les agents de contrôle doivent donc être formés à la procédure pénale afin d'assurer une meilleure communication avec les magistrats du parquet.** De plus, ils doivent être connaisseurs des différents domaines spécifiques de l'environnement comme l'eau, la nature, les sites et installations classées... **Les sessions régulières de formations continues devraient être pérennisées et renforcées afin de maintenir un niveau élevé des capacités des agents chargés de la police de la nature.**

3.2 Renforcer les capacités des magistrats en matière de compréhension des enjeux environnementaux

Dans le même sens, les magistrats doivent être davantage sensibilisés aux enjeux environnementaux, notamment à l'échelle du territoire sur lequel ils agissent**.** L'Ecole Nationale de la Magistrature (ENM) doit instaurer de nouvelles formations initiales et continues, en collaboration avec la future Agence Française de la Biodiversité (AFB) et les gestionnaires d'espaces naturels. La formation théorique pourrait être complétée par une **formation *in situ***, dans des espaces protégés (parcs naturels, réserves, …) permettant ainsi aux magistrats de prendre conscience par eux-mêmes des enjeux.

3.3 Renforcer les capacités des associations de protection de l'environnement en matière de contentieux de l'environnement

Les associations de protection de l'environnement sont actuellement les acteurs privilégiés pour faire valoir en justice les intérêts de la nature. Or elles n'ont pas toujours les moyens de faire appel à des juristes spécialisés**. L'effort de formation doit être amplifié et les échanges renforcés, à l'image du réseau juridique de FNE qui a démontré son efficacité.**

4. Améliorer la coopération et la coordination des différents acteurs

Malgré l'effort de rationalisation mené depuis l'ordonnance de 2012, il existe toujours 34 polices de l'environnement différentes. Cette diversité est une richesse étant donné le panel varié des compétences techniques et scientifiques nécessaires. Cependant, un manque de coordination et de coopération des différents corps de police limite l'efficacité du système. La coordination et la coopération entre les différents corps de police et plus généralement des différents acteurs doivent être renforcées.

4.1 Entre les agents de contrôle eux-mêmes

Pour plus d'efficacité il est important que **les différents acteurs puissent se coordonner et coopérer pour mener des contrôles sur des lieux différents et donc optimiser le territoire couvert par les contrôles.** L'effet dissuasif du contrôle sera alors plus efficace. Les contrôles de

l'ONEMA sont effectués en coopération avec un autre service (Parc national, réserves…) dans 22% des cas. Ce chiffre illustre l'importance de la coordination.

4.2 Entre les agents de contrôle et les magistrats

Les parquets ont besoin de preuves concrètes qui ne peuvent être collectées que par les agents de terrain. La constatation écrite de l'infraction doit être minutieuse et détaillée.

Dans l'ensemble, 71% des départements se sont dotés d'un protocole d'accord Préfet-Parquet-ONEMA-ONCFS contribuant à améliorer la qualité des procédures. Les parcs nationaux sont aussi parties prenantes de tels protocoles dans les départements qui les concernent. Il faut généraliser ces protocoles.

4.3 Entre les agents de contrôle et la société civile

Les ONG font face à un déficit d'information dans les procédures contentieuses en lien avec l'environnement. Il faut remédier à cela et prévoir un transfert d'information, voire un suivi organisé pour que soient transmises les informations relatives aux procédures pénales en lien avec des atteintes à la nature. **La future AFB pourrait être le coordinateur, l'interlocuteur, dans ce domaine et assurer en continu la transmission des informations**. Il faudrait que soit constituée une **base de données jurisprudentielle** (mise régulièrement à jour et facilement accessible aux agents en charge des contrôles et aux organismes publics en charge des politiques publiques environnementales) qui servirait d'outil de référence pour tous les services de police de l'environnement. Les bases de données internes au ministère de la Justice (Cassiopée par exemple) doivent être améliorées afin de permettre un véritable suivi statistique de la délinquance environnementale.

La future Agence française pour la biodiversité pourrait assurer un rôle de « coordinateur » des différentes polices de la nature et de gestion et de suivi des plus importants contentieux. Il pourrait être constitué en son sein une équipe scientifique mobile susceptible d'appuyer les services en demande d'assistance pointue pour expertiser une "scène de crime écologique" et le cas échéant faire effectuer des analyses utilisant des moyens scientifiques élaborés (ADN, microscopie, etc...) en collaboration avec les unités spécialisées de la police et de la gendarmerie.

Bibliographie

Programme de la journée

❖ Ouvrages et articles :

Coralie Courtaigne-Deslandes, *La répression pénale des atteintes irréversibles*, Revue juridique de l'environnement n° spécial 2014

Laurent Neyret (dir.), *Des écocrimes à l'écocide – Le droit pénal au secours de l'environnement*, Bruylant, 2015

Actes du colloque de la SFDE, *Le droit répressif : quelles perspectives pour le droit de l'environnement*, organisé à la rochelle les 21 et 22 novembre 2013, Revue juridique de l'environnement, numéro spécial 2014

❖ Documents officiels :

Directive 2008/99/CE du Parlement Européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal

Instruction du Gouvernement du 13 mars 2015 relative à la mise en place d'un dispositif ministériel de contrôle des aires marines protégées et de certaines autorisations délivrées dans les eaux métropolitaines au titre de la protection de l'environnement marin

Circulaire du 21 avril 2015 de la garde des sceaux, *Orientations de politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement*

La répression des atteintes à l'environnement, Rapport du groupe de travail présidé par Jean-Philippe Rivaud

Pour la réparation du préjudice écologique, Rapport du groupe de travail installé par Madame Christiane Taubira, Garde des sceaux, Ministre de la Justice, 17 septembre 2013

Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP), *Rapport sur l'évaluation des polices de l'environnement*, février 2015

Projet de loi adopté par l'Assemblée nationale *pour la reconquête de la biodiversité, de la faune et des paysages*, transmis au Sénat le 25 mars 2015 (n°359)