



COMMISSION DROIT & POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES

POUR LA CRÉATION D'UN PARQUET « ENVIRONNEMENT- SANTÉ ENVIRONNEMENTALE » (PESE)

Version de travail du 28 mai 2018

Contacts :

Florence Clap (01 47 07 78 58 : florence.clap@uicn.fr)

Sébastien Mabile (06.62.65.35.19 / smabile@seattle-avocats.fr)

Pourquoi spécialiser des juges en environnement ?

La dégradation de l'environnement et ses conséquences sur la santé humaine sont des enjeux majeurs.

Erosion de la biodiversité, changements climatiques, événements météorologiques extrêmes, pollution de l'air, alimentation, agriculture et produits phytosanitaires occupent le premier plan de l'actualité. Enjeux majeurs pour la société, la protection de l'environnement n'occupe qu'une place résiduelle au sein de l'institution judiciaire. L'environnement constitue pourtant une valeur sociale protégée, érigée au sein du code pénal comme l'un des intérêts fondamentaux de la Nation¹. Selon Interpol, la criminalité environnementale pourrait générer jusqu'à 213 milliards de dollars par an, devenant la quatrième plus importante source de revenus pour le crime organisé après la drogue, la contrefaçon et le trafic d'êtres humains².

La police de l'environnement s'est déjà structurée et spécialisée

Une ordonnance de 2012 a permis la création d'un corps unique d'inspecteurs de l'environnement, leur conférant de nouvelles prérogatives de recherche et de constatation en police judiciaire³. L'OCLAESP⁴, qui dispose de 70 agents, est devenu depuis sa création en 2004, un outil essentiel de lutte contre la criminalité environnementale, notamment dans le cadre de trafics internationaux. Pour la période 2016-2020, la criminalité environnementale est devenue l'une des priorités d'Europol. La procureure de la Cour pénale internationale a annoncé en 2016 que son Bureau va enquêter sur les crimes entraînant des ravages écologiques⁵.

Plus de 40 pays se sont engagés dans la voie de la spécialisation du contentieux environnemental

Les magistrats spécialisés ont partout acquis une expertise reconnue, y compris auprès des acteurs économiques qui bénéficient d'une justice plus rapide aux décisions mieux éclairées et moins contestées. En matière pénale, l'Espagne a créé un parquet national pour l'environnement et l'urbanisme, la Suède dispose d'une unité nationale du parquet pour l'environnement et un ministère public fédéral pour l'environnement et le patrimoine culturel existe au Brésil. L'Argentine a créé un parquet national environnemental et l'Agence américaine pour la Protection de l'Environnement (EPA) dispose d'un service d'enquêtes pénales spécialisées et de compétences en matières civile et administrative.

Les membres de l'UICN ont adopté au dernier Congrès mondial de la nature (Hawaï, septembre 2016) une motion invitant « les États membres à envisager d'établir, (...) leurs propres tribunaux pour l'environnement et de leur conférer une autorité suffisante pour promouvoir la transparence, l'inclusion et la responsabilité permettant d'aboutir à une application plus efficace et cohérente du droit de l'environnement. »⁶

¹ Article 410-1 du Code pénal.

² Rapport PNUE-Interpol sur la valeur des crimes contre l'environnement, 2016.

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

⁴ Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique, créé par le décret n° 2004-612 du 24 juin 2004.

⁵ Cour pénale Internationale, Bureau du Procureur, Policy Paper on Case Selection and Prioritisation, 15 septembre 2016.

⁶ Motion 085 adoptée au Congrès mondial de la Nature de l'UICN (Hawaï, septembre 2016).

En France, l'organisation du traitement judiciaire des atteintes à l'environnement et à la santé environnementale est largement perfectible

En 2016, selon le ministère de la justice, seules 18 % des infractions signalées dans le domaine environnemental ont fait l'objet de poursuites pénales, contre 46 % pour l'ensemble des infractions. Pourtant, le taux d'auteurs « poursuivables » est similaire à celui des autres types d'infractions. La transaction pénale est largement privilégiée au procès public, laissant peu de place aux victimes. Les peines ne sont pas proportionnées aux atteintes alors que la directive de 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal prévoit que les infractions soient passibles de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives⁷. Les nouvelles dispositions relatives au préjudice écologique vont faire du juge civil⁸, très peu formé au droit de l'environnement, un acteur de la réparation du dommage environnemental.

Le développement du contentieux de l'environnement, notamment grâce à l'appropriation des nouveaux principes et concepts tels que le préjudice écologique, ne fera, sans spécialisation, qu'accentuer les faiblesses de son traitement actuel.

Le droit de l'environnement est un droit technique et complexe. La majorité des atteintes à l'environnement ne sont tout simplement pas poursuivies ou font l'objet de procédures alternatives aux poursuites. L'objectif de réparation intégrale des préjudices résultant des atteintes à l'environnement est loin d'être atteint.

Pourquoi créer un parquet spécialisé ?

Le besoin de spécialisation est particulièrement nécessaire en matière judiciaire

Il fait consensus que la justice française n'est pas en ordre de marche en la matière, au contraire des organisations mises en place dans nombre d'autres pays. Si les juridictions administratives sont familières du droit public de l'environnement, il est aujourd'hui largement admis que le droit de l'environnement impacte largement le droit civil (réparation du dommage environnemental), le droit pénal (répression des atteintes à l'environnement), le droit commercial ou encore le droit du travail.

La création de « tribunaux verts » en France n'est pas souhaitable

Il ne s'agirait pas de créer des « tribunaux verts »⁹, qui ne correspondent pas à la tradition de notre organisation judiciaire et qui seraient peu compatibles avec les contraintes liées à la gestion des ressources humaines ou aux contingences immobilières. Le droit de l'environnement est un droit interdisciplinaire si bien qu'une hyperspécialisation, étanche à tout autre type d'affaires, serait contreproductive.

La création d'un parquet national environnement - santé environnementale (PESE)

Il conviendrait en revanche de structurer le parquet afin de faciliter les poursuites en matière d'atteintes à l'environnement et donc de renforcer l'effectivité du droit de l'environnement. Un échelon national se verrait attribuer les affaires d'une grande complexité en droit de l'environnement, de la santé environnementale et de l'urbanisme. Il permettrait de mettre effectivement en œuvre une politique pénale nationale environnementale et de rassembler des professionnels de très haut niveau, y compris dans les

⁷ Article 5 de la Directive n° 2008/99/CE du 19/11/08 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal.

⁸ Articles 1246 et suivants du Code civil.

⁹ Des juridictions *ad-hoc* spécialisées pour traiter le contentieux de l'environnement ont été créées essentiellement dans des pays relevant de la « common Law » tels que la Nouvelle Zélande, l'Inde, certaines provinces canadiennes ou Etats américains.

domaines scientifiques et techniques. Ce parquet environnement santé environnementale serait enfin l'interlocuteur privilégié des juridictions étrangères en matière de lutte contre la criminalité environnementale internationale. Il permettrait de mieux traiter les affaires, en nombre croissant, de criminalité organisée environnementale et de délinquance transfrontalière. Il s'agit d'un domaine nécessitant une coopération judiciaire internationale dont l'efficacité est conditionnée à une meilleure centralisation des circuits procéduraux.

Le champ de compétence de ce parquet pourrait s'étendre aux affaires de pollution des sols, des sous-sols, de l'atmosphère, des eaux marines et dulçaquicoles, ainsi qu'aux diverses atteintes à la biodiversité, à la santé humaine, ainsi que les celles liées aux changements climatiques. Plus largement, le parquet environnement santé environnementale pourrait s'intéresser à toutes les « atteintes au patrimoine naturel », y compris celles susceptibles de conséquences sur la santé humaine, soit les infractions relevant du code de l'environnement, de l'urbanisme, du code forestier, du code rural et de la pêche maritime, du code minier ainsi qu'aux contentieux connexes.

La création d'un parquet environnement - santé environnementale permettrait de mettre en œuvre une politique pénale environnementale cohérente à l'échelle du territoire, d'améliorer les poursuites des atteintes à l'environnement et leur réparation, d'augmenter les taux de condamnation et de renforcer la réparation des préjudices environnementaux.

Quelle organisation pour le parquet environnement - santé environnementale ?

Une déclinaison régionale du parquet environnement - santé environnementale (PESE)

Compte tenu de la spécificité des problématiques environnementales, différentes selon les régions, se pose la question d'une implantation locale des magistrats du ministère public. Une politique pénale efficace impose des déclinaisons locales pour s'adapter aux enjeux environnementaux du terrain, et un meilleur dialogue avec les administrations spécialisées. A la différence du PNF, un « PESE » ne pourrait fonctionner depuis Paris. L'implantation de procureurs régionaux permettrait une organisation optimale afin de couvrir l'ensemble du territoire. Elle ferait prévaloir les avantages de la spécialisation sans avoir à affronter les critiques d'une trop grande dissémination des compétences, comme c'est le cas aujourd'hui, ou de la trop forte centralisation d'un parquet national dépourvu de relais locaux. Cette organisation territoriale permettrait de garantir un égal accès à la justice des victimes conformément aux dispositions de la Convention d'Aarhus¹⁰.

Un parquet environnement - santé environnementale (PESE) compétent pour les affaires civiles

Comme le préconisait déjà le rapport Jegouzo¹¹, le ministère public pourrait agir en matière civile, y compris à titre de partie principale, en matière d'environnement et de santé environnementale. Son intervention serait fondée sur la défense de l'intérêt général et la protection d'un « ordre public

¹⁰ Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière environnementale.

¹¹ Pour la réparation du préjudice écologique, rapport du groupe de travail installé par Mme Christiane Taubira, Garde des Sceaux, 17 septembre 2013.

environnemental », sur le fondement de l'article 424 du code de procédure civile. Les procureurs interviennent déjà, dans ce contexte, dans les procédures collectives en matières agricole, civile et commerciale. Toutes les affaires civiles environnementales, notamment en réparation du préjudice écologique, devraient lui être communiquées pour avis, comme en matière de filiation, par application de l'article 425 du code de procédure civile.

Quelles conséquences pour les juridictions du fond ?

La création d'un parquet en matière d'environnement et de santé environnementale augmentera nécessairement, à l'instar de l'exemple espagnol, la proportion d'affaires faisant l'objet de poursuites judiciaires. Les juges du fond, bénéficiant ainsi d'un volume de dossiers plus importants, seront encouragés à se former et pour certains à se spécialiser dans ce contentieux à la fois technique et complexe. Les grandes juridictions pourront, en fonction des besoins, créer des chambres spécialisées. Une telle réforme ne modifierait pas la carte judiciaire, les plus petites juridictions restant compétentes en fonction des règles classiques de compétences matérielles et territoriales, les affaires environnementales nécessitant de maintenir une proximité avec le justiciable.

Le parquet environnement - santé environnementale décliné dans les territoires aurait des compétences à la fois pénales et civiles pour défendre un « ordre public environnemental » qu'il faut renforcer.

Quels sont les soutiens ?

Les associations de protection de l'environnement sont favorables à la spécialisation des juges

En juillet 2017, une vingtaine d'ONG (parmi lesquelles FNE, la FNH, WWF-France, Greenpeace, ASPAS ou Sea Sheperd) et d'organisations de collectivités (Ecomaires, Fédération des Parcs naturels régionaux) ont signé l'appel de l'UICN France pour que le Gouvernement engage « une réflexion (...), sur la base des spécificités du système judiciaire français, pour assurer une mise en œuvre éclairée, efficace et cohérente du droit de l'environnement qui garantisse l'accès à la Justice pour tous. »

Les organisations patronales sont favorables à la création de « juridictions spécialisées »

En février 2017, le Medef proposait dans son livre blanc pour moderniser et simplifier le droit de l'environnement « de créer des juridictions spécialisées, par le biais d'une modification du code de l'organisation judiciaire, afin d'aboutir à une plus grande homogénéité dans la mise en œuvre du régime de réparation ». Il recommandait « de qualifier un TGI par ressort de Cour d'appel, en l'occurrence le TGI du siège de la Cour d'appel, pour l'ensemble des actions en réparation de ces préjudices. »¹²

Les rapports d'experts concluent au besoin de spécialisation

Le Comité Interministériel pour la Modernisation de l'Action Publique (CIMAP) dans son rapport sur l'évaluation des polices de l'environnement recommandait de centraliser les procédures d'atteintes à l'environnement. Il recommande de « Nommer les magistrats référents « environnement » dans un seul

¹² Medef, Livre Blanc : 40 propositions pour moderniser et simplifier le droit de l'environnement, février 2017 (proposition n°41 : Recourir à des juridictions spécialisées).

parquet par département, celui du TGI du siège de la préfecture » et de « centraliser les procédures d'atteinte à l'environnement au sein de cette même juridiction »¹³.

Le groupe 6 de la Session nationale sécurité et justice « 2016-2017 » des auditeurs de l'Institut National des Hautes Études de la Sécurité et de la Justice (INHESJ) recommandait de spécialiser les magistrats du parquet et de l'instruction et les audiences de jugement, « compte tenu de la complexité et de la technicité du droit de l'environnement et des multiples sources juridiques qui l'alimentent ». Il recommandait enfin qu'une « impulsion commune des ministres de l'intérieur, de la justice et de l'environnement doit être donnée à la lutte contre la criminalité environnementale pour en faire une priorité politique et un axe majeur de la politique pénale »¹⁴.

Un consensus se dégage parmi les experts et les acteurs de la protection de l'environnement pour améliorer le traitement judiciaire des atteintes à l'environnement et renforcer l'effectivité du droit de l'environnement.

¹³ Evaluation de la police de l'environnement, Rapport CGEDD n° 008923-01, IGSJ n°38/14, IGA n°14121-13071-01, CGAAER n° 13106, février 2015, page 56.

¹⁴ LIREC N° 55, « sortie de crise, réseaux sociaux, criminalité environnementale », novembre 2017.