



**HAL**  
open science

# Le traitement des atteintes à l'environnement par la justice pénale

Tatiana Boucherifi

► **To cite this version:**

Tatiana Boucherifi. Le traitement des atteintes à l'environnement par la justice pénale. Droit. 2022. dumas-04094685

**HAL Id: dumas-04094685**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-04094685>**

Submitted on 11 May 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

AIX-MARSEILLE UNIVERSITÉ  
FACULTÉ DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE

MASTER II SÉCURITÉ INTÉRIEURE

**LE TRAITEMENT DES ATTEINTES À  
L'ENVIRONNEMENT PAR LA JUSTICE  
PÉNALE**

Mémoire effectué sous la direction du Professeur *Jean-Baptiste PERRIER*

Mémoire réalisé par  
BOUCHERIFI TATIANA

17006072

« La Faculté n'entend donner ni approbation ni improbation aux opinions émises dans ce mémoire, qui doivent être considérées comme propres à leur auteur. »

# REMERCIEMENTS

Je souhaite exprimer ma gratitude à *Monsieur le Doyen et professeur Jean-Baptiste Perrier*, pour la confiance qu'il m'a accordée en me permettant de travailler sur ce sujet et pour ses précieux conseils qui m'ont permis de mener à bien ce mémoire.

À *Madame la professeure Paule HALLEY* pour avoir partagé ses connaissances et son analyse du contentieux environnemental au Canada, ainsi qu'au *Centre d'études et de recherche internationales et communautaires (CERIC)*, pour nous avoir permis d'organiser une rencontre dans ses locaux.



# SOMMAIRE

## PARTIE PREMIÈRE

### LE CONTENTIEUX ENVIRONNEMENTAL MORCELÉ ENTRE LES JURIDICTIONS

#### Titre I – L'organisation juridictionnelle dans le traitement des atteintes à l'environnement

*Chapitre I. Les juridictions de jugement*

*Chapitre II. Les juridictions de contrôle*

#### Titre II – L'efficience de l'organisation juridictionnelle mise à l'épreuve par le contentieux environnemental

*Chapitre I. Le choix de la spécialisation pour renforcer l'efficacité procédurale des juridictions*

*Chapitre II. Le rôle secondaire des juridictions en matière environnementale*

## PARTIE SECONDE

### LE TRAITEMENT DU CONTENTIEUX ENVIRONNEMENTAL À L'AUNE DES PROCÉDURES MISES EN OEUVRE

#### Titre I – Les poursuites pénales

*Chapitre I. Le choix des orientations en poursuites*

*Chapitre II. L'arsenal législatif appliqué aux contentieux de l'environnement*

#### Titre II – La voie privilégiée de l'alternative aux poursuites en matière environnementale

*Chapitre I. Le recours aux procédures alternatives, de la solution par défaut au choix stratégique*

*Chapitre II. Le développement des procédures transactionnelles face aux atteintes à l'environnement*

# TABLE DES ABREVIATIONS

**ALD** : Actualité législative Dalloz

**Bull. crim** : Bulletin des arrêts de la chambre criminelle de la Cour de Cassation

**C. pén** : Code pénal

**Chron** : Chronique

**Ch** : Chambre

**Circ.** : Circulaire

**Concl.** : Conclusions

**CCass** : Cour de Cassation

**CEDH** : Cour Européenne des Droits de l'Homme

**C. proc. pén.** : Code de procédure pénale

**D.** : Recueil Dalloz

**DHDC** : Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

**Dir** : Directive

**D. Affaires** : Dalloz Affaires

**Dr. pénal** : Droit pénal

**Fasc.** : Fascicule

**Gaz. Pal.** : Gazette du Palais

**J.-Cl** : Juris-Classeur

**J.-Cl. Com.** : Juris-Classeur Commercial

**JCP, E** : Juris-Classeur périodique, édition Entreprise

**JCP, G** : Juris-Classeur périodique, édition Générale

**JIRS** : Juridictions interrégionales spécialisées

**Ibid.** : Même endroit

**Infra** : Ci-dessous

**Obs.** : Observations

**OCLAESP** : Office centrale de lutte contre les atteintes à l'environnement

**OGM** : Organismes génétiquement modifiés

**Ord.** : Ordonnance

**Op. cit.** : oeuvre citée

**Préc.** : Précité

**PRE** : Pôles régionaux environnementaux

**PSPE** : Pôle santé publique et environnement

**QPC** : Question prioritaire de constitutionnalité

**Rapp.** : Rapport

**RFDC** : Revue française de droit constitutionnel

**RJE** : Revue juridique de l'environnement

**RSC** : Revue de science criminelle et de droit pénal comparé

**TA** : Tribunal administratif

**TGI** : Tribunal de grande instance





# INTRODUCTION

**1. La déclaration de Stockholm.** *« Nous sommes à un moment de l'histoire où nous devons orienter nos actions dans le monde entier en songeant davantage à leurs répercussions sur l'environnement. Nous pouvons, par ignorance ou par négligence, causer des dommages considérables et irréversibles à l'environnement terrestre dont dépendent notre vie et notre bien-être. En revanche, en approfondissant nos connaissances et en agissant plus sagement, nous pouvons assurer, à nous-mêmes et à notre postérité, des conditions de vie meilleures dans un environnement mieux adapté aux besoins et aux aspirations de l'humanité. »*

Déjà en 1972, la Déclaration de Stockholm<sup>1</sup> alertait les Etats membres des Nations unies sur l'enjeu environnemental voué à devenir crucial pour l'humanité et les générations futures. Cette déclaration permit, notamment, d'établir les bases du programme des Nations unies pour l'environnement<sup>2</sup> afin d'assister les pays dans la mise en oeuvre de politiques environnementales.

**2. Une évolution inachevée.** Doter le système judiciaire français de textes répressifs en matière environnementale représente, sans doute, l'un des grands succès législatifs de ces dernières décennies. Fruit d'une prise de conscience à la fois scientifique et sociale, conjuguée à des choix économiques et politiques, cette branche du droit n'a cessé de se renforcer depuis les années soixante-dix. Son statut de norme constitutionnelle<sup>3</sup> octroie désormais à la protection environnementale, un droit fondamental dont tout individu peut se prévaloir.

L'insatisfaction reste toutefois de mise lorsqu'il s'agit d'établir l'effectivité de la législation en vigueur. Nombreux considèrent que les atteintes à l'environnement demeurent rarement et faiblement sanctionnées. La circulaire du 11 mai 2021 rappelle qu'environ 20 000 affaires sont traitées chaque année par les parquets, constituant une réponse pénale composée à 75% d'alternatives aux poursuites, et représentant dans sa globalité seulement 1% de l'ensemble des condamnations prononcées chaque année par les tribunaux<sup>4</sup>. Au regard des enjeux

---

<sup>1</sup> Déclaration de Stockholm, Conférence des Nations-Unies, du 6 au 15 juin 1972.

<sup>2</sup> Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), Organisation des Nations unies, 1972.

<sup>3</sup> Cons.constit., 31 janvier 2020, n°2019-823 QPC, Union des industries de la protection des plantes.

<sup>4</sup> Circulaire du 11 mai 2021 visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale, NOR : JUSD2114982C, p.2.

évoqués par la déclaration de Stockholm, et aggravés cette année par le rapport du GIEC<sup>5</sup>, une telle situation juridique n'apparaît pas satisfaisante. Une réflexion doit être entreprise afin de déterminer les causes de ce vide qui, s'il n'est pas juridique, peut être qualifié de juridictionnel. Aucun droit substantiel ne saurait être pleinement effectif sans un droit processuel fonctionnel. Autrement dit, il est fort à parier qu'un vide juridictionnel soit directement imputable à des lacunes procédurales.

Dès lors, il semble pertinent de s'interroger sur l'efficacité procédurale qui entoure le droit pénal de l'environnement pour tenter d'apporter une réponse à l'inachèvement juridique de la matière.

**3. Les contours de la notion "d'environnement"**. Issue d'une étymologie composée, le terme "environnement" signifie "ce qui entoure", provenant notamment du grec "gyros" et du latin "virare"<sup>6</sup>. Cette notion représente l'ensemble des éléments naturels et culturels dans lesquels les êtres vivants évoluent. Au sens purement juridique, l'environnement se définit comme "*l'ensemble des composants d'un milieu déterminé que la législation de protection désigne, a contrario, par référence à la commodité du voisinage, à la santé, la sécurité et la salubrité publiques, à l'agriculture et à la nature, enfin à la conservation des sites et des monuments*"<sup>7</sup>. Pour l'étude réalisée au sein de ce mémoire, il conviendra de retenir la définition implicite de l'article L110-1 du Code de l'environnement. À savoir, que le terme "environnement" inclut "*les espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins, les sons et odeurs qui les caractérisent, les sites, les paysages diurnes et nocturnes, la qualité de l'air, la qualité de l'eau, les êtres vivants et la biodiversité*"<sup>8</sup>. Le code de l'environnement divise ainsi dans sa partie législative quatre grandes catégories, "*les milieux physiques, les espaces naturels, le patrimoine naturel et enfin la prévention des pollutions, risques et nuisances*".

---

<sup>5</sup> **Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)**, « *Climate Change 2022, Mitigation of Climate Change* », Working Group III contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, WMO, UNEP, 4 avril 2022.

<sup>6</sup> **BLANC-DI-SOMMA Marjorie**, « *Les réponses pénales aux atteintes à l'environnement* », Université de Toulon, 12 décembre 2014, p.17.

<sup>7</sup> **G.CORNU** (dir), Association H. CAPITANT, *Vocabulaire juridique*, Paris : PUF, 14<sup>ème</sup> éd, 2019, p.204.

<sup>8</sup> Article L110-1 du Code de l'environnement.

**4. Le droit pénal de l'environnement, « un droit d'ingénieur<sup>9</sup> ».** Assez naturellement, les atteintes à l'environnement se définissent comme des actes ou comportements provoquant un dommage non négligeable à l'un des éléments constitutifs de la notion d'environnement. Les atteintes sont répertoriées au sein de différents codes et assorties de sanctions, constituant l'essence même du droit pénal de l'environnement. Ce dernier s'organise donc autour de la protection de l'environnement, au sens naturel (protection des écosystèmes et de leurs éléments), ou culturel (protection du cadre de vie des personnes humaines)<sup>10</sup>. Concrètement, cela se traduit devant les tribunaux, par des affaires relevant à la fois des sciences du vivant, de la chimie et de la physique.

La spécificité de ce droit réside dans l'éparpillement de ses dispositions. Elles proviennent à la fois de droit interne, de droit international, de droit public ou encore de droit privé, et possèdent une double nature. À la fois administratif et pénal, le droit pénal de l'environnement est étiqueté comme étant un droit d'une particulière complexité. En pratique, cela se traduit par un grand nombre de textes, dont une majorité d'incriminations inscrites au sein du Code de l'environnement<sup>11</sup>, avec de nombreux renvois à d'autres textes<sup>12</sup>.

Si la définition théorique de la matière qui vient d'être exposée semble acceptée de tous, les opinions divergent lorsqu'il s'agit d'évoquer sa véritable fonction. Pour certains auteurs, le droit pénal de l'environnement apparaît comme un droit accessoire voué à fournir des voies d'exécution aux polices administratives spéciales de l'environnement<sup>13</sup>, droit dont la vocation consiste à rester marginale. Pour d'autres, au contraire, il doit incarner une véritable protection pénale de l'environnement. Le portrait du droit pénal de l'environnement pourrait se conclure autour du constat suivant : s'il s'agit d'un outil redoutable, en ce qu'il couvre un très grand nombre de situations infractionnelles portant atteinte à l'environnement, il n'en demeure pas moins affecté par son manque de clarté.

---

<sup>9</sup> **I. DOUSSAN**, *Les futurs du droit de l'environnement : simplification, modernisation, régression ?* Bruylant, 2016, p.376.

<sup>10</sup> **J.LAGOUTTE**, « Synthèse environnement », *Jurisclasseur Pénal des affaires*, 27 avril 2021.

<sup>11</sup> Code de l'environnement, Livre Ier, Titre VII « *Dispositions communes relatives aux contrôles et aux sanctions* ».

<sup>12</sup> Il peut s'agir de renvois à des normes supérieures ou inférieures, de différentes natures, pouvant être tantôt des textes de lois que des actes administratifs individuelles.

<sup>13</sup> V. l'analyse de **L. DUMONT SAINT PRIEST, M. SABY**, « 2021 : millésime du droit pénal de l'environnement ? - État du droit pénal de l'environnement : insuffisances actuelles et perspectives d'évolutions au regard de la loi portant lutte contre le dérèglement climatique », *Dalloz actualité*, 25 janv. 2021.

**5. Un droit technique à l'origine des enjeux procéduraux.** Tel qu'il a été présenté, le droit pénal de l'environnement souffre d'un manque d'effectivité<sup>14</sup>. Pour de nombreux auteurs, cette carence est d'abord d'origine substantielle. L'analyse de l'effectivité de la répression environnementale au travers de l'étude du droit pénal a fait l'objet de nombreux travaux<sup>15</sup>. À l'occasion de ce mémoire, il conviendra de s'intéresser au droit processuel, autrement dit à la procédure pénale applicable en matière d'environnement. À l'aune de l'approche choisie par le GIP<sup>16</sup> dans son étude du procès environnemental<sup>17</sup>, il s'agira ici, de cibler le traitement judiciaire du contentieux pénal. En effet, l'effectivité de la répression renvoie directement à la notion de procédure pénale. Il s'agit de l'ensemble des règles juridiques relatives à la recherche des infractions ainsi qu'à la poursuite et au jugement de leurs auteurs. Plus largement, la procédure pénale a pour objet la réglementation du procès pénal. Elle détermine notamment l'organisation et la compétence des juridictions répressives, les règles qui doivent être respectées par l'institution judiciaire lors du jugement et elle régit également l'autorité et les effets du jugement répressif<sup>18</sup>. Parmi ses attributions, la procédure pénale permet d'assurer l'effectivité des règles de droit substantiel, c'est pourquoi son étude apparaît pertinente en droit pénal de l'environnement.

**6. L'émergence du droit pénal de l'environnement :** L'année 1976 a constitué une étape capitale dans l'émergence du droit pénal de l'environnement. Cette année-là, des lois très importantes sur la pollution et la protection de la nature ont été promulguées. La célèbre loi du 10 juillet 1976<sup>19</sup>, notamment, pose le principe selon lequel la protection de la nature est d'intérêt général<sup>20</sup>. Dans le même ordre d'idée, c'est en 1976, que la Société Française du Droit de l'Environnement a tenu son premier Congrès<sup>21</sup>, réunissant cent cinquante juristes

---

<sup>14</sup> **G.CORNU** (dir), Association H. CAPITANT, *Vocabulaire juridique*, Paris : PUF, 14<sup>ème</sup> éd, 2019, « *effectivité* » : Effectivité, se dit du caractère d'une règle de droit qui produit l'effet voulu, qui est appliquée réellement.

<sup>15</sup> V. les travaux de **G. PAUL**, « Synthèse du contentieux pénal de l'environnement », *Jurisclasseur, Environnement et Développement Durable*, 3 aout 2021.

<sup>16</sup> **M. HAUTEREAU-BOUTONNET et È. TRUILHÉ**, Le procès environnement, du procès sur l'environnement au procès pour l'environnement, Rapport pour la Mission de Recherche Droit et Justice, mai 2019.

<sup>17</sup> L'étude a été réalisée notamment au travers des règles processuelles applicables aux litiges environnementaux.

<sup>18</sup> **B.BOULOC**, *Procédure pénale*, Dalloz, 28<sup>ème</sup> édition, 2021

<sup>19</sup> Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

<sup>20</sup> **MP.CAMPROUX-DUFFRÈNE, M.DUROUSSEAU**, « *La protection de la nature - 30 ans après la loi du 10 juillet 1976* », Centre du droit de l'Environnement, Presses Universitaires de Strasbourg, 2007.

<sup>21</sup> Premier Congrès de la Société Française pour le droit de l'environnement, Strasbourg, 6-8 mai 1976, *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 27 N°4, Octobre-décembre 1975, p.926.

désormais sensibilisés à la matière. La protection de l'environnement n'était toutefois pas ignorée dans le passé. Elle a émergé avec l'avènement de l'ère industrielle, notamment à travers la loi française de 1917 portant réglementation des activités industrielles et commerciales dangereuses<sup>22</sup>. Cela dit, malgré les lois préexistantes sur la protection de la nature<sup>23</sup>, c'est véritablement la loi de 1976 qui viendra confirmer la volonté du législateur de protéger le patrimoine naturel sur le territoire national. S'en suivra quelques années plus tard, la création du Code de l'environnement par l'ordonnance du 18 septembre 2000<sup>24</sup>, dont les six titres seront complétés, trois ans après, par la loi du 15 avril 2003<sup>25</sup>. Une étape historique et symbolique fut franchie en 2004, lorsque l'environnement prit place dans le bloc de constitutionnalité. Grâce à la Charte de l'environnement<sup>26</sup>, la préservation de l'environnement devint une exigence constitutionnelle, instaurant ainsi, un nouvel instrument juridique au service de la défense de l'environnement. En parallèle, l'environnement devint une exigence communautaire en matière pénale, telle que l'a illustré en 2008, la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal<sup>27</sup>. Depuis les années soixante-dix, le législateur n'a cessé d'étoffer le cadre répressif de la matière. D'autres réformes apparurent par la suite, notamment l'ordonnance de 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du Code de l'environnement<sup>28</sup>, qui dota la matière de nouveaux outils pour lutter contre les atteintes faites à l'environnement.

**7. « *L'effervescence tant politique, populaire que prétorienne*<sup>29</sup> ».** Aucune des évolutions évoquées précédemment équivaut à celle que le droit pénal de l'environnement connaît depuis quatre ans maintenant. L'inspection générale de la justice (IGJ) et le Conseil général de

---

<sup>22</sup> Loi du 19 décembre 1917 portant réglementation des activités industrielles et commerciales dangereuses.

<sup>23</sup> Il y a aussi eu la loi du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque.

<sup>24</sup> Ord. n°2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement.

<sup>25</sup> Loi n°2003-346 du 15 avril 2003, relative à la création d'une zone de protection écologique au large des côtes du territoire de la République.

<sup>26</sup> Charte de l'environnement, Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, JORF n°0051 du 2 mars 2005 page 3697.

<sup>27</sup> Directive 2008/99/CE du 19 novembre 2008, relative à la protection de l'environnement par le droit pénal.

<sup>28</sup> Ord. n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement, JO du 12 janvier 2012.

<sup>29</sup> *Op. cit.* L. DUMONT SAINT PRIEST, M. SABY, « 2021 : millésime du droit pénal de l'environnement ? », *Dalloz actualité*, 25 janv. 2021

l'environnement et du développement durable (CGEDD) se sont vu confier une mission d'évaluation des relations entre justice et environnement par le ministère de la transition écologique et solidaire et le ministère de la justice. Le fruit de ce travail important fut la remise du rapport<sup>30</sup> « Une justice pour l'environnement » en octobre 2019, comprenant 21 recommandations pour améliorer le fonctionnement de la justice en matière environnementale. Certaines d'entre elles furent reprises dans la loi du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice spécialisée<sup>31</sup>. La même année eu lieu la Convention citoyenne pour le climat ayant abouti à une série de 149 propositions autour des enjeux climatiques et à la condamnation de l'État pour son inaction climatique<sup>32</sup>. La plus haute juridiction administrative infligea à l'État français, une astreinte de dix millions d'euros par semestre jusqu'à ce que les mesures de réduction de la pollution de l'air demandées en 2017 soient effectivement mises en oeuvre. Une décision historique, car il s'agit, en réalité, du montant le plus élevé jamais imposé pour contraindre l'État à exécuter une décision prise par le juge administratif<sup>33</sup>.

Néanmoins, l'évènement le plus marquant de l'année 2020, demeure sans doute la décision rendue par le Conseil Constitutionnel, à l'occasion d'une QPC<sup>34</sup>. En se fondant sur le préambule de la Charte de l'environnement, le Conseil Constitutionnel énonce que « *la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, constitue un objectif de valeur constitutionnel* ». Pour la première fois, le Conseil se fonde sur le préambule de la Charte de l'environnement pour en déduire que la protection de l'environnement est un objectif de valeur constitutionnel, et non plus un simple objectif d'intérêt général.

Certains auteurs posent la question suivante : « *L'année 2020 a-t-elle initié un 'rattrapage' en matière de droit pénal de l'environnement?*<sup>35</sup> ».

---

<sup>30</sup> **B. CINOTTI, J.-F. LANDEL, D. AGUOGUET, D. ATZENHOFFER, V. DELBOS**, Rapport « *Une justice pour l'environnement* », Mission d'évaluation des relations entre justice et environnement, CGEDD n°012671-01, IGJ n°019-19, octobre 2019.

<sup>31</sup> Loi n°2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée, JO du 26 décembre 2020.

<sup>32</sup> CE.ass, 10 juillet 2020, n° 428409, Publié au recueil Lebon

<sup>33</sup> Conseil d'État, « Le Conseil d'État ordonne au Gouvernement de prendre des mesures pour réduire la pollution de l'air, sous astreinte de 10M€ par semestre de retard », 10 juillet 2020.

<sup>34</sup> Cons.constit., 31 janvier 2020, n°2019-823 QPC, Union des industries de la protection des plantes.

<sup>35</sup> *Op. cit.* **L. DUMONT SAINT PRIEST, M. SABY**, « 2021 : millésime du droit pénal de l'environnement ? », *Dalloz actualité*, 25 janv. 2021.

**8. Un processus similaire à l'étranger.** Depuis « Le sommet de la Terre » organisé par les Nations unies à Rio de Janeiro en 1992, jusqu'à aujourd'hui<sup>36</sup>, la problématique environnementale est prise en compte à l'échelle internationale. Le 15 décembre 2021, la Commission européenne adopta une nouvelle directive visant à renforcer la protection environnementale par le droit pénal dans l'ensemble des États membres<sup>37</sup>. En effet, en 2008, la législation européenne a prévu des règles minimales communes pour ériger en infraction pénale le crime environnemental<sup>38</sup>, invitant les États membres à adopter « *des sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives* ».

La délégation aux affaires européennes et internationales (DAEI) a mené une étude de droit comparé sur la justice de l'environnement dans sept pays, l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, les États-Unis, l'Italie, les Pays-Bas et enfin le Royaume-Uni<sup>39</sup>. L'étude a constaté que l'ensemble de ces pays présentent une législation relativement fournie en matière de droit pénal de l'environnement, bien qu'il n'existe pas, à proprement parler, de Code de l'environnement. En revanche, contrairement à la France, l'Espagne ainsi que la Belgique, ont directement intégré le droit à un environnement de qualité à la Constitution du pays. L'étude de ces pays montre également qu'ils ont tous choisi la voie de la spécialisation, de différentes manières, pour améliorer la protection de l'environnement au niveau répressif. L'Espagne et les Pays-Bas ont opté pour la création d'un parquet national dédié à la protection de l'environnement, l'Italie a créé des services de police spécialisés, l'Allemagne a spécialisé ses magistrats. Mais au delà des pays étudiés par la DAEI, ce sont près de 40 pays qui se sont engagés dans la voie de la spécialisation du contentieux pénal de l'environnement. Par une volonté conjointe à l'échelle européenne et internationale, les pays sont invités à poursuivre le développement de cette branche du droit, afin qu'elle devienne, selon les mots de Didier Reynders, « *un outil solide supplémentaire pour protéger l'environnement, et, à terme, notre planète* »<sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup> Le 1er mai 2022, le secrétaire général des Nations-Unies, s'est adressé aux pays s'étant engagés financièrement à soutenir les pays en développement dans leur transition écologique lors de la signature de l'accord international sur le climat de Paris en 2015, en leur demandant de le mettre en place.

<sup>37</sup> Directive du Parlement européen et du Conseil relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, remplaçant la directive 2008/99/CE.

<sup>38</sup> Directive 2008/99/CE relative à la protection de l'environnement par le droit pénal.

<sup>39</sup> Délégation aux affaires européennes et internationales, « La justice de l'environnement », **E.RAPILLY, X.PRADEL**, bureau de droit comparé, 16 mai 2019.

<sup>40</sup> Commission européenne, Communiqué de presse, « Pacte vert pour l'Europe : la Commission propose de renforcer la protection de l'environnement par le droit pénal », Bruxelles, 15 décembre 2021.

**9. L'origine de la complexité de la matière.** Le développement du droit pénal de l'environnement, à l'échelle interne et internationale, donne des perspectives d'avenir encourageantes dans la lutte contre les atteintes à l'environnement. Toutefois, depuis longtemps déjà, le droit pénal de l'environnement pâtit de sa réputation de droit complexe et technique, parfois illisible. Pour cause, la matière environnementale est dite « *protéiforme* » car elle inclut des domaines variés et techniques, comme la réglementation des installations classées, la protection des espèces animales protégées ou encore la lutte contre les pollutions maritimes. Plusieurs auteurs considèrent que les raisons de cette complexité sont historiques. Selon eux, le droit pénal de l'environnement s'est formé au gré des réglementations successives à caractère majoritairement administratif, formant un « morcellement administratif » qui ne laissait au juge pénal qu'une infime partie du contentieux<sup>41</sup>. Ce morcellement serait à l'origine de l'éparpillement des dispositions dans différents codes<sup>42</sup>, et surtout du cloisonnement entre les contentieux et leur milieu, qui rendent la matière particulièrement hétérogène et difficile d'accès. Les 25 polices administratives spéciales qui étaient appliquées par une cinquantaine de catégories d'agents habilités appartenant à des services ou à des administrations divers<sup>43</sup> avant l'ordonnance du 11 janvier 2012<sup>44</sup>, en donne un parfait exemple. C'est également le cas des 2 000 NATINFs<sup>45</sup> existant en matière environnementale alors que seuls 300 d'entre eux sont effectivement utilisés<sup>46</sup>. Malgré ces explications, il semble que la problématique actuelle dépasse l'organisation législative, car si celle-ci a fait l'objet d'amélioration ces dernières années, son manque d'effectivité n'a pas évolué. Or dans le contexte actuel, il est grand temps que cela change.

**10. Le contexte juridique actuel.** Si l'on reprend les proportions évoquées précédemment, à savoir que le contentieux des atteintes à l'environnement représente seulement 1% de l'ensemble des condamnations prononcées chaque année par les tribunaux, et que sur environ

---

<sup>41</sup> D.AGOGUET, D.ATZENHOFFER, V.DELBOS, « Les incriminations environnementales », Rapport de l'École Nationale de la Magistrature, La justice pénale environnementale.

<sup>42</sup> Code forestier, Code de l'environnement, Code rural, Code minier, Code de la santé publique, Code de l'urbanisme, Code pénal (...).

<sup>43</sup> Rapport inter-ministériels « Renforcement et structuration des polices de l'environnement », févr. 2005.

<sup>44</sup> 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.

<sup>45</sup> Le NATINF « *nature d'infraction* » désigne le code numérique qui permet de classer les infractions.

<sup>46</sup> Compte rendu des tables rondes organisées avec le concours de la Mission de recherche « droit et justice » (MRDJ), octobre 2019, p.187.



20 000 affaires traitées chaque année par les parquets, 75% sont des alternatives aux poursuites, l'effervescence de ces quatre dernières années prend tout son sens. Particulièrement lorsque l'on sait qu'à la fin des années 90, ce même contentieux représentait 2% des condamnations prononcées<sup>47</sup>, et que depuis, ce pourcentage est en baisse continue. Le rapport d'octobre 2019 « *Une justice pour l'environnement* » qualifiait le contentieux environnemental de « *contentieux délaissé qui le rend invisible* »<sup>48</sup>. Pour une partie de la doctrine, les principaux auteurs de ce délaissement sont les parquets et les juridictions<sup>49</sup>. C'est notamment la raison pour laquelle la circulaire du 11 mai 2021 visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale, insiste sur la nécessité de constituer de nouvelles synergies dans le traitement des procédures pénales<sup>50</sup>. Il semble que la possibilité qu'une partie du problème soit de nature procédurale et non seulement substantielle, commence progressivement à trouver sa place. La récente loi du 22 août 2021 vient pourtant créer des infractions pénales supplémentaire<sup>51</sup>. Toutefois, comme l'écrit Sébastien Mabile « *La seule évolution des incriminations ne permettra pas de pallier le défaut d'effectivité du droit de l'environnement, (...) c'est l'ensemble de la chaîne pénale qu'il faut améliorer* »<sup>52</sup>.

**11. Des concepts interconnectés.** Avant de poursuivre l'étude de l'efficacité procédurale du droit pénal de l'environnement, deux concepts méritent d'être exposés.

Tout d'abord, il convient de rappeler en préalable l'existence du lien d'interdépendance qui unit le droit processuel et le droit substantiel. En effet, si le droit substantiel représente l'essence du droit pénal de l'environnement, l'étude de sa procédure constitue un intérêt majeur en ce qu'elle permet son application concrète. Ce sont l'ensemble des règles procédurales qui permettent de passer de règles purement théoriques, à des effets réels sur la délinquance environnementale. L'ambition de ces dernières années, visant à renforcer la

---

<sup>47</sup> **M. BOUHOUTE et M. DIAKHATÉ** « Le traitement du contentieux de l'environnement par la justice pénale entre 2015 et 2019 », *Infostat Justice* n° 182, avril 2021.

<sup>48</sup> Rapport « *Une justice pour l'environnement* », CGEDD n°012671-01, IGJ n°019-19, octobre 2019.

<sup>49</sup> **D.AGOGUET, D.ATZENHOFFER,V.DELBOS**, « Les incriminations environnementales », Rapport de l'École Nationale de la Magistrature, La justice pénale environnementale

<sup>50</sup> Circulaire du 11 mai 2021 visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale, NOR : JUSD2114982C, p.2.

<sup>51</sup> Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, JORF n00196 du 24 août 2021.

<sup>52</sup> **S.MABILE**, « Vers une pénalisation du droit de l'environnement ? », *Lexisnexis, La semaine du droit*, n°37, 7 septembre 2020, p.1552.

protection de l'environnement afin d'en réduire les atteintes, ne pourra s'accomplir sans un droit processuel fonctionnel.

Le postulat selon lequel il existe des liens fondamentaux entre les juridictions, les procédures et les sanctions mises en place représente le second préalable. À titre d'illustration, pour comprendre les raisons pour lesquelles le législateur peine à créer une infraction criminelle en droit de l'environnement avec des peines adaptées, il serait intéressant de remonter la chaîne en partant des juridictions, et en descendant jusqu'aux peines, afin d'établir les points de blocage. Le choix de la juridiction influe sur la nature de la procédure qui, à son tour, aura une influence sur les mesures mises en place. Chaque étape de ce parcours judiciaire mérite une attention particulière pour tenter d'expliquer la faiblesse de la répression en matière environnementale.

**12. La recherche de l'efficacité en droit pénal.** La notion d'efficacité étant centrale au sein de ce mémoire, il convient de s'y arrêter afin de la préciser.

Certains auteurs parlent d'une quête d'efficacité constante du système pénal français<sup>53</sup>. Les services statistiques du ministère de la justice se sont développés de façon à pouvoir évaluer la quantité de traitement des infractions. D'une certaine manière, le système pénal dans son ensemble incarne, dans l'esprit collectif, le niveau de protection des citoyens par l'État. Cette forme de pression sociale autour de la répression des infractions conduit à entretenir la quête d'efficacité. Toutefois, définir cette notion est périlleux. De quoi parle-t-on exactement ? Si on pense immédiatement à la peine, l'efficacité d'un système ne pourrait s'y réduire. Nombreux sont les avocats à mettre en garde contre l'écueil qui consiste à faire rimer la notion d'efficacité avec celle de sanction<sup>54</sup>. L'analyse statistique du traitement du contentieux constitue une des approches de l'efficacité, mais il est primordial de l'associer à l'analyse qualitative de ce traitement. Dès lors, cela implique de prendre en compte de nombreux paramètres, tels que la durée de traitement, les garanties des droits de la défense<sup>55</sup> et des droits des victimes, l'équilibre des droits des parties ou encore le respect du principe de nécessité

---

<sup>53</sup> C.MIANSONI, « *Les modes de poursuite devant les juridictions pénales* », Droit, Université Panthéon-Sorbonne, Paris I, 21 septembre 2018, p.155.

<sup>54</sup> C.DUBUCQ, « La rapidité au détriment de la qualité : l'instauration d'une justice pénale « efficace » ? », *Bruzo-Dubucq*, 10 décembre 2020

<sup>55</sup> L'article préliminaire du Code de procédure pénale énonce notamment le principe du contradictoire, et de la présomption d'innocence ainsi que le droit à un avocat de son choix.

des peines<sup>56</sup>. C'est au travers de cette démarche que doit être évaluée l'efficacité du système pénal en matière environnementale. Non pas dans une logique purement répressive, mais pour déterminer si ce système est apte à prendre en charge les atteintes et *in fine*, offrir une véritable protection judiciaire à l'environnement.

**13. Un problème d'efficacité procédurale en matière environnementale.** Tout ceci mène directement à la question suivante: l'institution judiciaire est-elle apte à traiter efficacement le contentieux pénal des atteintes à l'environnement ? Si la réponse à cette question impliquerait une étude élargie de l'ensemble de la chaîne pénale, allant de la détection des infractions à l'exécution des mesures prononcées, le présent mémoire se concentrera sur l'analyse juridictionnelle et procédurale du traitement du contentieux environnemental.

L'hypothèse de départ est la suivante : l'inefficacité de la répression, ayant entraîné une forme de déjudiciarisation du droit pénal de l'environnement, est en partie imputable à une procédure pénale insuffisamment adaptée. Pour répondre à la problématique posée et confronter cette hypothèse, une méthodologie de recherche a été élaborée. Elle consiste préalablement dans l'étude des chiffres fournis par différentes sources et dans leur interprétation. La confrontation des différentes positions doctrinales apparaît pertinente au regard des points de divergence existant à plusieurs niveaux. Pour finir, la mise en perspective de ces éléments avec les évolutions législatives récentes et à venir, permet d'adopter une vision d'ensemble de la problématique et des éventuelles réponses à y apporter.

**14. L'évolution inquiétante de la criminalité environnementale.** La dégradation de la situation environnementale est aussi le fait de comportement criminel. Il s'agit d'un enjeu qui dépasse les frontières françaises, mais qui nous implique considérablement. Le Professeur Laurent NEYRET dénonçait déjà, dans son rapport déposé à la garde des Sceaux en 2015, une hausse de la criminalité environnementale<sup>57</sup>. Interpol définit la criminalité environnementale comme « *un ensemble d'activités illégales portant atteinte à l'environnement et qui profitent à certains individus, groupes ou entreprises grâce à l'exploitation et le vol ou le commerce de*

---

<sup>56</sup> Article 8 Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen, 1789. « *La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires* ».

<sup>57</sup> I.FOUCHARD, L.NEYRET, Rapport remis à la Garde des Sceaux « 35 propositions pour mieux sanctionner les crimes contre l'environnement », 11 février 2015.

*ressources naturelles* »<sup>58</sup>. Elle générerait entre 30 et 213 milliards de profit par an<sup>59</sup>. Selon le Fonds international pour la protection des animaux (IFAW), l'Union européenne est considérée comme le troisième importateur d'espèces sauvages illégales au monde<sup>60</sup>. En France, la direction de l'office central environnement et santé publique (OCLAESP), déclare que les infractions les plus représentées et les plus graves commises en 2021 sont les enfouissements de déchets, les trafics transfrontaliers et les trafics d'espèces protégées.

Le récent rapport d'Interpol « *l'Atlas mondial des flux illicites* » permet de comprendre ce phénomène à l'échelle internationale<sup>61</sup>. La criminalité environnementale financerait environ 38% des groupes armés non étatiques et des organisations terroristes dans le monde. Autrement dit, il s'agit de la plus grande partie du financement des menaces génératrices de conflits selon Interpol. Elle représente un financement supérieur à celui issu de la drogue (28%) ainsi que des autres formes de taxations, extorsions, saisies et pillages (26%) ou enlèvement contre rançon (3%). La criminalité environnementale alimente aujourd'hui le crime organisé à hauteur de 64%, ce qui équivaut à environ 22,8 et 34 milliards de dollars<sup>62</sup>. Le 30 avril 2016, le Kenya brûlait environ 105 tonnes d'ivoire braconnée, presque l'équivalent de la réserve totale du pays.

Tout laisse à penser que les connexions avérées entre terrorisme et atteintes à l'environnement, conduiront le Droit à associer la protection de l'environnement aux enjeux de sécurité intérieure. Dans ce contexte, il est primordial pour l'avenir de posséder un système judiciaire fonctionnel capable d'appréhender les atteintes à l'environnement.

**15. Les enjeux autour du droit pénal de l'environnement et de son effectivité.** Sans grande surprise, l'enjeu majeur de l'étude de l'efficacité procédurale, et plus généralement de la répression des atteintes à l'environnement, est l'urgence environnementale. Pour en comprendre la portée en une seule phrase, il convient de citer la mission d'évaluation, qui a introduit son propos en mentionnant le rapport GIEG<sup>63</sup>.

---

<sup>58</sup> Interpol, *Atlas mondial des flux illicites*, 2018, p.15.

<sup>59</sup> *Ibid*, p.10 « The environmental crime crisis, UNEP-Interpol, 2014 ».

<sup>60</sup> IFAW, « l'Union européenne est considérée comme le troisième importateur d'espèces sauvages illégales au monde », consulté en mai 2022.

<sup>61</sup> Interpol, *Atlas mondial des flux illicites*, 2018.

<sup>62</sup> *Ibid*, p.14

<sup>63</sup> Rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), « *Climate Change 2022, Mitigation of Climate Change* », Working Group III contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, WMO, UNEP, 4 avril 2022

« Pour la première fois de l'histoire humaine, notre espèce est en capacité de provoquer sa propre extinction en modifiant sans précaution les grands équilibres écologiques de la planète »<sup>64</sup>.

Il est évident que le droit pénal de l'environnement ne parviendra pas à endiguer la problématique environnementale. Toutefois, comme il a été parfaitement énoncé dans la circulaire du 11 mai 2021, « *Les pouvoirs publics, parmi lesquels l'autorité judiciaire, se doivent d'être au rendez-vous de cette urgence environnementale (...) La justice assure un rôle incontournable de régulation sociale, en prévenant, sanctionnant, et réparant les atteintes à l'environnement sous toutes leurs formes* »<sup>65</sup>.

Ces raisons justifient sans difficulté de s'intéresser à la problématique de l'effectivité du droit pénal de l'environnement pour tenter d'y répondre, en partant de l'orientation d'une affaire par le parquet, jusqu'à l'extinction de l'action publique.

**16. D'un contentieux morcelé à un contentieux insuffisamment traité.** Pour illustrer la recherche, il a été fait le choix d'étudier chaque élément du traitement judiciaire à l'aune de l'influence qu'il a sur les autres, de façon à respecter la chronologie de la chaîne pénale. L'analyse de l'utilisation des différentes procédures et des mesures mises en place dans le traitement du contentieux (PARTIE II), sera ainsi traitée après l'étude de la répartition du contentieux entre les juridictions existantes (PARTIE I), afin de pouvoir l'examiner au regard de celle-ci.

---

<sup>64</sup> *Op. cit.*, Rapport « Une justice pour l'environnement », Mission d'évaluation des relations entre justice et environnement, octobre 2019

<sup>65</sup> Circulaire du 11 mai 2021 visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale, NOR : JUSD2114982C, p.2.

# **PARTIE I. LE CONTENTIEUX ENVIRONNEMENTAL MORCELÉ ENTRE LES JURIDICTIONS**

**17. Le rôle des juridictions dans le traitement du contentieux environnemental.** L'étude au sein de cette partie, sera consacrée à l'analyse des différentes juridictions ayant un rôle à jouer dans le traitement du contentieux pénal environnemental. La notion de juridiction s'entend de « *tout ce qui concerne la justice rendue par les tribunaux judiciaires* », ou de tout ce « *qui se rapporte à la juridiction soit prise comme un organe, soit comme une fonction* »<sup>66</sup>. Il conviendra ici de retenir « *juridiction* » comme un organe institué pour faire appliquer le Droit.

Les juridictions pénales tiennent une position centrale pour la protection de l'environnement. Dans un contexte où viennent d'être créées de nouvelles juridictions spécialisées, il est nécessaire d'étudier l'organisation judiciaire qui entoure le droit pénal de l'environnement (Titre I.), avant d'analyser l'efficacité de cette organisation dans le traitement du contentieux environnemental (Titre II).

## **Titre I. L'organisation de l'arsenal juridictionnel autour des atteintes à l'environnement**

**18. Une multitude de juridictions concernées par les atteintes à l'environnement.** Par souci de restriction du sujet, les juridictions civiles ne seront pas abordées, bien qu'elles traitent de la réparation du préjudice écologique, et qu'elles soient, elles aussi, en voie de se spécialiser. Le contentieux pénal constitué des atteintes à l'environnement intéresse plusieurs juridictions. En vue de déterminer les compétences de chaque juridiction concernée, ainsi que la mission qui est la leur dans la protection de l'environnement, il sera traité des juridictions de jugement (Chapitre I.), et par ailleurs des juridictions de contrôle (Chapitre II).

---

<sup>66</sup> G.CORNU (dir), Association H. CAPITANT, *Vocabulaire juridique*, Paris : PUF, 14ème éd, 2019.

## **Chapitre I. Les juridictions de jugement**

**19. Deux types de juridictions.** Le contentieux de l'environnement fait parti des quelques contentieux à bénéficier de juridictions spécialisées chargées de traiter une partie des affaires (Section I.), bien que la majorité du contentieux relève de la compétence des juridictions de droit commun (Section II.).

### **Section I. Les attributions des juridictions spécialisées**

**20. Les différents types de juridictions spécialisées.** Si le législateur a créé, il y a deux ans, de nouvelles juridictions spécialisées en matière environnementale, la spécialisation des juridictions remontent bien avant ça. Il sera distingué d'une part les juridictions « très » spéciales (§1), et d'autre part les nouveaux pôles régionaux spécialisés en matière d'atteinte à l'environnement instaurés par la loi du 24 décembre 2020<sup>67</sup> (§2).

#### **§1- Les juridictions « très » spéciales**

**21. Les juridictions spécialisées antérieures à 2020.** Le Maître de conférence, Mathieu Martinelle, parle des juridictions spécialisées ayant été créées avant les pôles régionaux environnementaux, comme des « juridictions très spéciales ». Il n'est question que d'opérer une distinction entre l'ensemble des juridictions spécialisées, de plus en plus nombreuses malgré la confusion que cela peut générer. Les juridictions « très » spéciales, regroupent les juridictions du littoral spécialisée (1), les tribunaux maritimes (2), les juridictions interrégionales spécialisées (3), et enfin les pôles santé publique et environnement et accidents collectifs (4).

##### 1) Les JULIS (juridiction du littoral spécialisée)

**22. Création.** Les JULIS sont les premières juridictions pénales spécialisées à compétence interrégionale, hors affaires militaires, à avoir vu le jour. Suite au naufrage du navire pétrolier Erika survenu le 12 décembre 1999, au large des côtes bretonnes, qui perdit 20 000 tonnes de

---

<sup>67</sup> Loi n°2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée, JO du 26 décembre 2020.

fioul lourd en mer, le législateur souhaite réagir. La loi n°2001-380 du 3 mai 2001 relative à la répression des rejets polluants des navires<sup>68</sup> fut ainsi adoptée.

Six juridictions côtières ont alors été désignées pour être le siège d'une JULIS : Marseille, Brest, le Havre, Fort de France, Saint-Denis de la Réunion et Saint-Pierre-et-Miquelon<sup>69</sup>.

Les catastrophes écologiques entraînant d'importants préjudices environnementaux, tels que les rejets polluants des navires dans la mer, nécessitent une réponse judiciaire. Or le contentieux de la mer se caractérise par sa technicité. Il fait appel à des notions pointues sur le fonctionnement des navires, les procédures de déroutement et d'immobilisation des navires, sur le droit de la mer. Si le Code de l'environnement répertorie la délinquance environnementale maritime au sein d'un chapitre VIII intitulé « Dispositions spéciales aux eaux marines et aux voies ouvertes à la navigation maritime »<sup>70</sup>, il ne prévoyait pas la spécialisation d'une juridiction pour la traiter. Les JULIS sont venues apporter cette réponse permettant de réprimer les auteurs de telles catastrophes écologiques. Elles sont d'autant plus efficaces qu'elles sont en relation avec les administrations maritimes, telles que la préfecture maritime ou encore la direction des affaires maritimes, de nature à apporter leur contribution dans le traitement du contentieux.

**23. Compétence matérielle.** En tant que juridiction spécialisée, l'article 706-107 du Code de Procédure pénale prévoit que les JULIS sont compétentes pour l'enquête, la poursuite, l'instruction et le jugement des infractions en matière de pollution des eaux marines et des voies ouvertes à la navigation maritime<sup>71</sup>. Il s'agit des infractions prévues aux articles L218-1 à L218-86 du Code de l'environnement, ainsi que des infractions prévues par le protocole du 17 février 1978 à la convention de MARPOL<sup>72</sup>.

Depuis leur création, la compétence de ces juridictions n'a cessé d'être étendue. D'abord en 2016<sup>73</sup>, le législateur élargit leur compétence aux infractions d'atteintes aux biens culturels maritimes prévues par le Code du patrimoine et l'article 54 de l'ordonnance du 8 décembre

---

<sup>68</sup> Loi n° 2001-380 du 3 mai 2001 relative à la répression des rejets polluants des navires (version initiale).

<sup>69</sup> Décret n° 2002-196 du 11 février 2002 relatif aux juridictions compétentes en matière de pollution des eaux de mer par rejets des navires

<sup>70</sup> Code de l'environnement, chapitre VIII, titre Ier, livre II (article L218-1 à L218-86).

<sup>71</sup> Article 706-107 du Code de procédure pénale.

<sup>72</sup> La Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires du 2 novembre 1973 complétée par le protocole de 1978 dite MARPOL.

<sup>73</sup> Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle.



2016<sup>74</sup>, l'étendant à certaines infractions relatives aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française. Puis en 2020, les JULIS deviennent compétentes pour l'ensemble des infractions de pollutions marines<sup>75</sup>. Franck Lagier effectue une classification du contentieux des JULIS, en distinguant d'une part la répression de la pollution par les hydrocarbures, qui semble être le contentieux classique de ces juridictions, avec la répression nouvelle de la pollution atmosphérique des navires et enfin celle de la pollution des eaux de ballast<sup>76</sup>. Cette dernière fait partie de la compétence des JULIS seulement depuis la loi du 24 décembre 2020<sup>77</sup> et s'inscrit dans un mouvement d'élargissement de la compétence de ces juridictions, aussi bien matérielle que territoriale.

**24. Compétence territoriale.** Les articles 706-107 et D47-13-1 du Code de procédure pénale prévoient la compétence territoriale des JULIS. Elle fait l'objet d'une compétence concurrente avec celle des parquets territoriaux. Initialement restreinte aux eaux territoriales<sup>78</sup>, eaux intérieures et voies intérieures navigables françaises<sup>79</sup>, la loi du 9 mars 2004<sup>80</sup> a ajouté à leur compétence la zone économique exclusive<sup>81</sup>, qui relevait autre fois de la compétence du tribunal de grande instance de Paris. Celui-ci reste compétent pour les affaires relevant de la haute mer. La loi du 15 avril 2013 relative à la création d'une zone de protection écologique (ZPE)<sup>82</sup> élargit à nouveau la compétence des JULIS au jugement des infractions de pollutions marines commises en ZPE et instaure une compétence concurrente avec les juridictions de droit commun pour la poursuite et l'instruction de ces infractions. Enfin, la loi du 24 décembre 2020<sup>83</sup> a étendu une nouvelle fois leur compétence à l'ensemble du plateau

---

<sup>74</sup> Ordonnance n°2016-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française

<sup>75</sup> Loi n°2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée, JO du 26 décembre 2020.

<sup>76</sup> **FLAGIER**, « Le traitement pénal de la pollution des navires », *ENM RJA*, n°25, juin 2021, p.31.

<sup>77</sup> Loi n°2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée, JO du 26 décembre 2020.

<sup>78</sup> « 12 milles des côtes ».

<sup>79</sup> Article L. 218-29 du Code de l'environnement.

<sup>80</sup> Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

<sup>81</sup> **BLANC-DI-SOMMA Marjorie**, « *Les réponses pénales aux atteintes à l'environnement* », Université de Toulon, 12 décembre 2014.

<sup>82</sup> Loi n° 2003-346 du 15 avril 2003 relative à la création d'une zone de protection écologique au large des côtes du territoire de la République.

<sup>83</sup> Loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée, article 25

continental<sup>84</sup>. L'article 706-108 prévoit néanmoins qu'en ce qui concerne les infractions entrant dans le champ de compétence matérielle des JULIS, mais commises hors des espaces maritimes sous juridiction française, le tribunal judiciaire de Paris demeure compétent.

**25. Les juridictions de référence pour le milieu marin.** C'est ainsi que la circulaire du 11 mai 2021 a qualifié les JULIS<sup>85</sup>. Elle précise néanmoins, qu'il est indispensable pour le bon fonctionnement de ces juridictions spécialisées que les parquets côtiers informent les JULIS, de manière systématique et dans les meilleurs délais, des procédures entrant dans leur champ de compétence. Cette remarque en amène une suivante, les JULIS seront-elle en capacité de traiter l'ensemble du contentieux pour lequel elles sont compétentes ? En effet, au fil des ans, les JULIS ont vu leur champs de compétences s'accroître jusqu'à devenir très important. Déjà en 2004, le Ministre de la justice déclarait que des moyens supplémentaires seraient mis en place pour faire face à l'élargissement des compétences des juridictions, qui connaissait une charge exceptionnelle d'activité.

L'élargissement de la compétence des JULIS semble accompagner une volonté d'accentuation de la protection du milieu marin. Pour le magistrat Franck Lagier « *La liste des fléaux générés par les navires et menaçant le milieu maritime, à l'instar de la pollution sonore menaçant les mammifères marins, est encore longue et constitue autant de défis que ces juridictions devront relever à l'avenir, sans omettre celui relatif à la réparation du préjudice écologique* »<sup>86</sup>.

Toutefois les JULIS ne sont pas les seules juridictions ayant pour charge de traiter le contentieux maritime.

## 2) Les tribunaux maritimes

**26. Les juridictions pénales de la mer.** Venu remplacer l'ancien tribunal maritime commercial (TMC), les tribunaux maritimes ont vu le jour par l'ordonnance n° 2012-1218 du 2 novembre 2012<sup>87</sup> ayant modifié la loi du 17 décembre 1926. Il en existe six en France, situés sur chaque façade maritime, c'est à dire à Marseille, Brest, Le Havre, Bordeaux, Cayenne et

---

<sup>84</sup> Il s'agit d'une zone, définie par l'article 76 de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer signée en 1982 à Montego Bay, les États côtiers disposent de droits souverains sur l'exploitation des ressources du sol et du sous-sol des fonds marins (notamment sur les ressources en hydrocarbures).

<sup>85</sup> Circulaire du 11 mai 2021 visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale, NOR : JUSD2114982C, p.5.

<sup>86</sup> *Op cit.*, **FLAGIER**, « Le traitement pénal de la pollution des navires », *ENM RJA*, n°25, juin 2021, p.32.

<sup>87</sup> Ord. n° 2012-1218 du 2 novembre 2012 portant réforme pénale en matière maritime.

enfin à Saint-Denis de la Réunion. La loi de 1926 relative à la répression en matière maritime déterminait une compétence exclusive des tribunaux maritimes pour certains délits et contraventions. Il s'agit notamment des délits à la sécurité maritime définis dans la 5ème partie du Code des transports<sup>88</sup>, des délits prévus par l'ordonnance du 8 décembre 2016<sup>89</sup> et des délits prévus par certains articles du Code pénal<sup>90</sup> lorsqu'ils sont connexes à un délit maritime au sens de l'article 203 du Code de procédure pénale. Les règles de compétence territoriale se trouvent aux articles 43,52,832 et 706-42 du Code de procédure pénale.

Les tribunaux maritimes ne sont pas souvent comptés lorsqu'on parle des juridictions spécialisées en matière d'environnement, pourtant ils ont à leur charge une partie d'un contentieux technique, et sont composés en dehors des magistrats professionnels, d'assesseurs spécialisés dans le domaine marin.

**27. JULIS ou tribunal maritime ?** Il peut arriver que la détermination de la juridiction compétente en matière maritime ne soit pas évidente, notamment en cas de naufrage d'un navire<sup>91</sup>. La JULIS ayant compétence pour juger de la pollution générée, et le tribunal maritime ayant compétence pour juger de l'éventuelle infraction commise à la sécurité maritime, ces deux champs de compétence devront nécessairement faire l'objet de deux procédures distinctes, devant chacune des juridictions, pour une même affaire. Toutefois, en présence d'une pollution maritime par rejet d'un navire, il faudra examiner le caractère complexe de l'affaire, si elle se révèle être d'une grande complexité, alors ce sera le tribunal judiciaire de Paris qui sera compétent.

### 3) Les JIRS

**28. Création des juridictions.** L'article 706-75 du Code de procédure pénale prévoit la compétence des juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) dans les affaires qui sont ou

---

<sup>88</sup> À l'exception de ceux mentionnés *aux articles L. 5111-2, L. 5111-3, L. 5142-8, L. 5241-15, L. 5273-1, L. 5273-2, L. 5273-3, L. 5336-10, L. 5336-11, L. 5523-6, L. 5531-6, L. 5531-7, L. 5531-8, L. 5531-9, L. 5531-14, L. 5531-14-1, L. 5542-50, L. 5542-51, L. 5542-52, L. 5542-53, L. 5542-54 et L. 5542-55, L. 5542-56, L. 5543-5, L. 5546-1-9 L. 5566-1, L. 5566-2, L. 5642-1 et L. 5642-2*

<sup>89</sup> Ord. n° 2016-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française

<sup>90</sup> Le tribunal maritime peut également connaître des délits prévus par les articles 221-6, 221-7, 222-19, 222-20, 223-1, 223-6, 223-7, 322-1, 322-2, 322-3 et 434-10 du Code pénal

<sup>91</sup> *Op cit.*, **FLAGIER**, « Le traitement pénal de la pollution des navires », *ENM RJA*, n°25, juin 2021, p.31.

apparaissent d'une grande complexité. Créées par la loi du 9 mars 2004<sup>92</sup>, ces juridictions regroupent des magistrats du parquet et de l'instruction possédant une expérience en matière de lutte contre la criminalité organisée et la délinquance financière dans les affaires particulièrement complexes. À ce titre, le législateur a prévu un certain nombre de délits entrant dans le champs de la délinquance environnementale en bande organisée, et justifiant la saisine d'une JIRS. Suite à la loi de 2004, huit juridictions ont été désignées pour accueillir ces services particuliers eu égard au volume de contentieux traités et de la position géographique en matière de coopération transnationale. La création des JIRS a permis de dépasser les clivages territoriaux en centralisant des contentieux liés entre eux. D'une part, cela a concouru à une meilleure compréhension de certains phénomènes criminels, mais surtout, les JIRS possèdent les moyens et les compétences d'apporter une réponse à une forme de criminalité à grande échelle. En effet, les magistrats, en plus d'avoir suivi des formations, reçoivent le soutien d'assistants spécialisés dans ce type de contentieux. De plus, le législateur a prévu qu'en présence de cette forme de criminalité, les magistrat puissent avoir recours à des techniques spéciales d'enquêtes<sup>93</sup>. Dans ce contexte, il est évident que les JIRS disposent des outils adaptés pour lutter contre la délinquance environnementale en bande organisée.

**29. La délinquance environnementale en bande organisée.** La loi dite « biodiversité »<sup>94</sup> a inséré dans le Code de l'environnement, ainsi que dans le Code rural et dans le Code de procédure pénale, la notion de « délit commis en bande organisée ». L'office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique (Oclaesp), communiquait sur le développement de nouvelles formes de « mafia de l'environnement »<sup>95</sup>. Le directeur de l'office qualifie la criminalité environnementale contemporaine de « criminalité d'opportunisme, qui suit une stratégie d'entreprise incitée par l'appât du gain et très bien structurée. ». Dans la plupart des cas, la délinquance organisée environnementale prend la forme de trafics ; trafic d'espèces protégées, de déchets, de produits phytopharmaceutiques, de bois (...) <sup>96</sup>. La délinquance environnementale utilise les mêmes outils que l'on retrouve dans les trafics de stupéfiants ou dans d'autres formes de criminalité organisée, tel que le

---

<sup>92</sup> Loi n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité

<sup>93</sup> Code de procédure pénale, Livre IV, Titre XXV « De la procédure applicable à la criminalité et à la délinquance organisées et aux crimes » (article 706-73 à 706-106).

<sup>94</sup> Loi n°2016-1087 du 8 aout 2016 pour la requête de la biodiversité, de la nature et des paysages

<sup>95</sup> Édition législative, « Quand la criminalité environnementale se transforme en mafia », Lefbre Dalloz, 2 février 2018

<sup>96</sup> F.JOLLY, «Missions, organisation et activité de l'OCLAESP », *ENM RJA*, n°25, juin 2021, p.59.

blanchiment d'argent<sup>97</sup>. La compétence des JIRS en matière environnementale semble donc parfaitement justifiée, face à cette délinquance en voie de développement.

Il est indispensable que les JIRS développent leur partenariat pour être en capacité de lutter contre la criminalité internationale. Le rapport d'Interpol alerte les états sur l'accroissement de la criminalité environnementale transnationale, désormais source principale de financement de groupes armés et terroristes<sup>98</sup>. Cette forme de criminalité implique des réseaux complexes aux multiples ramifications à travers le monde, y compris en France. De part leur compétence, les JIRS seront les plus à même de prendre en charge ce type de dossiers à l'avenir.

**30. Compétence matérielle.** La compétence exclusive des JIRS concerne les affaires d'une grande complexité, liées à certaines infractions commises en bande organisée.

Tout d'abord, en terme juridique, la délinquance environnementale en bande organisée recouvre les délits prévus par le Code de l'environnement, d'atteinte au patrimoine naturel en bande organisée à l'article L. 415-6, et de trafic en bande organisée de déchets de l'article L. 541-46 VII. On trouve également le délit prévu à l'article L512-2 II du Code minier qui concerne l'exploitation minière illégale en bande organisée portant atteinte à l'environnement. Le trafic en bande organisée de produits phytopharmaceutiques des articles L. 253-15 II, L. 253-16 II, L. 253-17-1 3° et L. 254-12 III du Code rural et de la pêche maritime ; et enfin le délit de mise sur le marché en bande organisée de bois issu d'une récolte illégale énoncé à l'article 76 VI de la loi du 13 octobre 2014.

Au delà de la compétence textuelle, pour qu'une JIRS soit saisie, il faut que l'infraction apparaisse d'une grande complexité. Le législateur distingue ainsi la délinquance organisée ordinaire qui demeure de la compétence des juridictions locales, et la délinquance organisée de grande complexité qui relève des JIRS. Cette distinction a été définie par une liste de critères spécifiques non cumulatifs et constants issus de la circulaire du 2 septembre 2004<sup>99</sup>. On y trouve notamment la pluralité d'auteurs et de complices, la dimension nationale voir transnationale, le caractère organisé et planifié des faits, le nombre important de victimes, l'importance du préjudice causé par l'infraction (...).

Ainsi, la délinquance environnementale en bande organisée, si elle revêt le caractère d'une infraction de grande complexité, sera de la compétence matérielle d'une JIRS.

---

<sup>97</sup> *Ibid.*

<sup>98</sup> Interpol, *Atlas mondial des flux illicites*, 2018, p.15

<sup>99</sup> Circulaire 2 septembre 2004, Direction des affaires criminelles et des Grâces.

**31. Compétence territoriale.** Afin de savoir comment s'organise la compétence territoriale des JIRS, il convient de se référer aux articles 706-75 et D47-13 Code de procédure pénale. En effet, l'article 706-75 énonce que « *la compétence territoriale d'un tribunal judiciaire et d'une cour d'assises peut être entendue au ressort d'une ou plusieurs cours d'appel (...)* ». Il s'agit d'une compétence interrégionale que se partagent 7 juridictions en métropole siégeant à Paris, Lyon, Marseille, Lille, Rennes, Bordeaux et Nancy et 1 en outre mer à Fort-de-France. Les magistrats des JIRS bénéficient de mécanismes de coopération européenne. L'entraide pénale constitue une aide précieuse notamment via Eurojust et Europol qui permettent la réalisation d'investigations à l'étranger et la transmission d'informations entre les différents États-membres<sup>100</sup>.

#### 4) Les pôles santé publique et environnement (PSPE) et accidents collectifs (PAC)

**32. Création des pôles interrégionaux spécialisés en matière d'atteintes à l'environnement et à la santé publique.** Institués par la loi du 4 mars 2002 relatives aux droits des malades et à la qualité du système de santé<sup>101</sup>, les pôles interrégionaux de santé publiques voient le jour dans le but d'apporter une réponse à des phénomènes délinquants en pleine croissance. Des dossiers historiques de catastrophes sanitaires tels que les affaires du sang contaminé<sup>102</sup>, de l'amiante<sup>103</sup> ou encore des hormones de croissance<sup>104</sup>, ont amené le législateur à créer des juridictions spécialisées dans le traitement de ce contentieux technique. Leur création a permis la réalisation de plus de 400 procédures dans des domaines tels que les professions médicales, le dosage, l'hygiène et la sécurité alimentaire, ou encore les produits de santé et la santé au travail<sup>105</sup>.

La circulaire du 11 mai 2021 est venue restructurer ces pôles en décloisonnant les contentieux « environnement » et « santé publique », sous l'appellation de « pôles interrégionaux santé

---

<sup>100</sup> M.LAFITTE, « L'information judiciaire environnementale en matière de criminalité organisée », *ENM RJA*, n°25, juin 2021, p.44.

<sup>101</sup> Loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé

<sup>102</sup> J.BAUDOUIN, V.GALLERAND, J.TOUSSAINT, « L'affaire du sang contaminé ». In: *Revue juridique de l'Ouest*, N° Spécial 1996. La santé. pp. 211-235.

<sup>103</sup> E.HENRY, « Amiante : un scandale improbable : sociologie d'un problème public », Presses universitaires de Rennes, 2007.

<sup>104</sup> LeMonde, « Affaire de l'hormone de croissance : relaxe des deux derniers prévenus en vie », 25 janvier 2016.

<sup>105</sup> J-L GADAUD, « Le défi d'une réponse judiciaire adaptée aux contentieux pénaux sériels en santé publique, accidents collectifs et environnement lors de l'instruction préparatoire », *ENM*, p.36

publique et environnement (PSPE)<sup>106</sup>, sur recommandation de la Mission d'évaluation des relations entre justice et environnement<sup>107</sup>. Ce changement s'explique par l'omniprésence de l'environnement au sein des contentieux sanitaires. L'OMS a estimé que 25% des pathologies sanitaires chroniques sont attribuables à l'environnement<sup>108</sup>. En réalité, les pôles de santé publique et d'accident collectif étaient déjà saisis de dossiers à enjeux environnementaux. Il est possible de citer des dossiers célèbres tels que le « Dieselgate », l'affaire des Algues vertes, du Chlordécone, ou encore du syndrome aérotoxique, sur lesquels l'ancien pôle santé publique et accident collectif avait été saisi. Désormais, le Code de procédure pénale contient un Chapitre Ier dénommé « *Des pôles interrégionaux spécialisés en matière d'atteintes à l'environnement et à la santé publique* », inséré dans le Titre XIII bis relatif à la procédure applicable aux infractions en matière sanitaire et environnementale.

**33. Compétence juridique.** L'article 706-2 du Code de procédure pénale prévoit la compétence des pôles interrégionaux spécialisés en matière d'atteintes à l'environnement et à la santé publique de Paris et de Marseille. Ces pôles sont susceptibles de connaître différentes infractions dans le domaine de la santé et de l'environnement. Il s'agit des atteintes à la personne humaine<sup>109</sup>, ainsi que des infractions prévues par le Code de la santé publique, le Code rural et de la pêche maritime ou le Code de la consommation, des infractions prévues par le Code de l'environnement, du Code du travail et du Code du sport également. Les pôles peuvent être saisis lorsque l'une de ces infractions est relative « *à un produit de santé (...), à un produit destiné à l'alimentation de l'homme ou l'animal, à un produit ou une substance, aux pratiques et prestations de service, médicales, paramédicales ou esthétiques et qui sont réglementés en raison de leurs effets ou de leur dangerosité, qui sont ou apparaîtraient d'une grande complexité*<sup>110</sup> ». Même si de nombreuses infractions peuvent faire l'objet d'une saisine du PSPE, le fait de devoir prouver l'existence d'un produit ou d'une substance réglementée en raison de ses effets ou de sa dangerosité, restreint sa compétence. La spécialisation de ces

---

<sup>106</sup> Circulaire du 11 mai 2021 visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale, NOR : JUSD2114982C.

<sup>107</sup> En effet, la mission préconise dans son rapport d'octobre 2019 « *Une justice pour l'environnement* », de « donner aux deux pôles de santé publique existants une nouvelle dénomination telle que « *pôle de santé publique et de protection de l'environnement* » afin d'afficher clairement leur vocation environnementale », p.80

<sup>108</sup> Rapport d'évaluation de l'Organisation Mondiale de la Santé sur les inégalités en matière d'environnement et de santé en Europe, 2019.

<sup>109</sup> Au sens du titre II du livre II du Code pénal.

<sup>110</sup> Article 706-2 du Code de procédure pénale.

pôles paraît tout à fait justifiée par la particularité du contentieux qu'ils ont à traiter. Il est intéressant de noter qu'en ce qui concerne la compétence matérielle, le critère de grande complexité nécessaire à la saisine des JIRS est également présent. Les PSPE n'ont donc pas vocation à traiter des petites infractions, mais bien des affaires complexes comme les dossiers cités précédemment l'illustrent.

Selon l'article D. 47-5 du Code de procédure pénale, la compétence territoriale du tribunal judiciaire de Marseille s'étendant aux ressorts de 7 cours d'appel (Aix-en-Provence, Bastia, Chambéry, Grenoble, Lyon, Nîmes et Montpellier) tandis que celle de la juridiction parisienne s'étend aux ressorts des 29 autres cours d'appel et du tribunal supérieur d'appel de Saint-Pierre-et-Miquelon<sup>111</sup>.

**34. Les pôles accidents collectifs.** Les tribunaux judiciaires de Marseille et de Paris possèdent en parallèle un pôle accidents collectifs. Ces pôles ont vu le jour par la loi du 13 décembre 2011<sup>112</sup>, mais sont réellement effectifs depuis le 1er janvier 2015. Ils instruisent les procédures d'accidents aéronautiques, ferroviaires, routiers, maritimes ou industriels, tel que le prévoit l'article 706-176 du Code de procédure pénale. En effet, ces pôles peuvent être saisis pour les délits d'homicide et de blessure involontaire dans les affaires complexes qui comportent une pluralité de victimes. Les pôles accidents collectifs ont, eux aussi, hérité d'une compétence exclusive, cette fois-ci au titre des accidents collectifs. Il peut s'agir notamment d'accidents industriels sur des sites classés SEVESO susceptibles de s'accompagner d'une pluralité de victimes mais aussi d'atteintes graves à l'environnement. À titre d'exemple, le pôle de Marseille a été saisi de l'enquête judiciaire du crash aérien de l'A320 de la compagnie Germanwings en 2015<sup>113</sup>.

Le tribunal de grande instance de Marseille est compétent pour l'ensemble des accidents survenus dans le ressort des Cours d'Appel d'Aix-en-Provence, Bastia, Chambéry, Grenoble, Lyon, Nîmes et Montpellier. Quant à celui de Paris, il a compétence pour les accidents dans le reste de la France, dont l'outre-mer.

---

<sup>111</sup> **A.LE GUILCHER**, « Les pôles de santé publique devraient connaître une montée en puissance », Institution judiciaire, Gaz.Pal.28 avril 2020, n°16, p.10.

<sup>112</sup> Loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles

<sup>113</sup> LeMonde, « *Ce que l'on sait de l'accident de l'Airbus A320 de Germanwings dans les Alpes* », Publié le 24 mars 2015.



**35. La particularité du contentieux.** Les atteintes à la santé, à l'environnement tout comme les accidents collectifs sont à l'origine de dossiers complexes, tant par leur technicité que par l'ampleur du préjudice causé. Tout d'abord parce que ce contentieux est en mesure d'impliquer parfois plusieurs milliers de parties au dossier, dont de nombreux experts qui devront rendre des expertises sur des personnes vivantes ou décédées. D'autre part, l'accident collectif, comme son nom l'indique, est un événement imprévisible dont l'origine peut être un fait humain volontaire ou involontaire, une défaillance technique, ou encore une négligence. Or un délit non intentionnel suppose d'apporter la preuve de l'existence d'une faute et du lien de causalité, ce qui représente une nouvelle complexité juridique.

Le Doyen coordonnateur du pôle santé publique, accidents collectifs et environnement du tribunal judiciaire de Paris, considère qu'aucune des procédures n'est identique à une autre, et qu'elles imposent aux magistrats spécialisés de s'immerger dans des domaines techniques et scientifiques nouveaux<sup>114</sup>. Il évoque à titre d'illustration, la mutation de certains accidents collectifs, désormais de nature hybride, dont la nature juridique est parfois imbriquée avec des questions de santé publique, d'environnement, voire même de cybercriminalité<sup>115</sup>. Il est envisageable que de plus en plus d'affaires d'accidents collectifs touchent à la fois l'environnement et la santé publique, s'apparentant à un contentieux croisé entre ces trois domaines. C'est d'ailleurs ce qu'illustre l'instruction sur l'incendie de l'usine Lubrizol<sup>116</sup>.

Le Tribunal judiciaire de Paris a désigné quatre experts supplémentaires pour réaliser un complément d'expertise. En effet, il est difficile de déterminer les conséquences à court, moyen et long terme sur l'environnement et la santé d'un tel accident. Pour le magistrat Gadaud « *la justice va devoir rechercher l'existence d'une éventuelle infraction et ses responsables, en engageant de multiples expertises sur l'effet cocktail de la combustion de 5 253 tonnes de substances chimiques de composition diverse, parfois couvertes par les secrets de fabrication, et sur ses conséquences potentielles sur l'homme, les animaux, l'environnement (eau, air, agriculture, mer) sur une très large zone géographique, porteuse de plusieurs milliers de victimes potentielles.* »

Face à la complexité et aux enjeux que présente ce contentieux, la circulaire du 11 mai 2021 souhaite plus que jamais, que les PSPE s'investissent davantage dans la lutte contre les

---

<sup>114</sup> **JL.GADAUD**, «Le défi d'une réponse judiciaire adaptée aux contentieux pénaux sériels en santé publique, accidents collectifs et environnement lors de l'instruction préparatoire », *ENM RJA*, n°25, juin 2021, p.37.

<sup>115</sup> Il évoque par exemple le détournements et l'usage délictueux de données médicales ou environnementales.

<sup>116</sup> Franceinfo, « Lubrizol : deux ans après l'incendie de l'usine chimique de Rouen, où en est la justice ? », 26 septembre 2021.

atteintes à l'environnement<sup>117</sup>. Ils représentent des outils précieux pour lutter contre certaines formes d'atteintes à l'environnement d'une particulière gravité et qui tendent à se développer.

## §2 - Les pôles régionaux spécialisés

**36. La volonté de créer des juridictions pour l'environnement.** L'histoire des pôles régionaux environnementaux débute avec le rapport « *Une justice pour l'environnement* » rendu en 2019 dans le cadre de la mission d'évaluation des relations entre justice et environnement<sup>118</sup>. La recommandation numéro 18 préconise la création de juridictions pour l'environnement (JPE) dans chaque cour d'appel, pour traiter du contentieux, à la fois civil et pénal, de l'environnement. Elle précise d'ores et déjà que les magistrats qui seront amenés à intégrer ces juridictions devront être spécialisés afin « *de présenter les garanties statutaires permettant d'obtenir une technicité et une stabilité indispensables sur ces postes spécialisés* »<sup>119</sup>. L'idée a donc été, dès le départ, de spécialiser une juridiction pour lui fournir l'ensemble du contentieux pénal relatif à l'environnement, tout en veillant à ce qu'elle s'articule autour des juridictions spécialisées existantes évoquées précédemment. Ce choix impliquait de renoncer à l'idée d'un parquet national, jugée par la mission comme n'étant pas nécessaire au regard du faible contentieux (exclusivement contraventionnel et délictuel) que traitent les juridictions, ainsi qu'au regard des enjeux locaux que présente le contentieux environnemental. Ainsi, c'est finalement l'idée d'un traitement judiciaire territorialité et spécialisé des litiges environnementaux, qui fut retenue.

**37. La création des pôles régionaux spécialisés.** La loi n°2020-1672 du 24 décembre 2020<sup>120</sup> donne naissance aux pôles régionaux spécialisés, présentés comme la nouvelle arme de lutte contre la complexité du contentieux environnemental. Son apparition intervient après plusieurs constats mettant en exergue l'inefficacité de la justice environnementale,

---

<sup>117</sup> Circulaire du 11 mai 2021 visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale, NOR : JUSD2114982C. « *Ils veilleront, à cette fin, à actualiser la doctrine d'emploi établie au sein de leur ressort afin de mettre en exergue la composante environnementale de leur action.* » p.12

<sup>118</sup> Rapport « *Une justice pour l'environnement* », CGEDD n°012671-01, IGJ n°019-19, octobre 2019

<sup>119</sup> *Ibid*, p.13.

<sup>120</sup> Loi n°2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée, JO du 26 décembre 2020.

particulièrement en matière pénale<sup>121</sup>. Ces pôles régionaux, dans un souci d'efficacité, ont été dotés de compétences territoriales et matérielles particulières (1.) favorisant la spécialisation à la centralisation (2.)

### 1) Compétence des pôles régionaux spécialisés

**38. La compétence territoriale des pôles spécialisés.** L'article 706-2-3 nouveau du Code de procédure pénale, prévoit qu'au sein de chaque cour d'appel, un tribunal judiciaire se voit érigé en pôle régional spécialisé en matière d'atteinte à l'environnement. Les pôles exerceront leur compétence sur l'étendue du ressort de la cour d'appel. Selon l'étude d'impact de la loi du 24 décembre 2020<sup>122</sup>, les tribunaux judiciaires désignés deviendront des partenaires reconnus et identifiés par les acteurs chargés de la protection de l'environnement, permettant ainsi, une meilleure collaboration. Le décret du 16 mars 2021<sup>123</sup> est venu déterminer le siège et le ressort des trente-sept tribunaux judiciaires concernés<sup>124</sup>. La compétence territoriale de ces pôles est désormais prévue aux articles 706-2-3 et D47-5-1 du Code de procédure pénale et aux articles L211-20 et D211-10-4-1 du Code de l'organisation judiciaire. Le rapport d'octobre 2019 préconisait de faire des tribunaux accueillant les juridictions spécialisés existantes, le siège des pôles spécialisés, afin de créer des synergies utiles et de renforcer l'efficacité de la répression dans les domaines liés<sup>125</sup>. Il s'agissait de Marseille, Brest et le Havre, accueillant les JULIS, ainsi que des tribunaux accueillant les JIRS et les PSPE. Pourtant, le législateur n'a pas souhaité suivre cette recommandation au regard de la répartition territoriale qu'il a choisie, un choix qui ne semble pas avoir été justifié. Un point pertinent concernant la compétence territoriale des pôles est qu'elle concerne toutes les phases de la procédure, qu'il s'agisse de l'enquête, la poursuite, l'instruction ou encore du jugement.

---

<sup>121</sup> Il est fait référence ici, à l'étude d'impact publiée en 2020 et dont les chiffres du traitement du contentieux environnemental par les juridictions ont été évoqués précédemment. Étude d'impact du Projet de loi relatif au parquet européen et à la justice pénale spécialisée, NOR : USX1933222L, 27 janvier 2020.

<sup>122</sup> Étude d'impact du Projet de loi relatif au parquet européen et à la justice pénale spécialisée, NOR : USX1933222L, 27 janvier 2020.

<sup>123</sup> Décret n° 2021-286 du 16 mars 2021 désignant les pôles régionaux spécialisés en matière d'atteintes à l'environnement en application des articles 706-2-3 du Code de procédure pénale et L. 211-20 du Code de l'organisation judiciaire et portant adaptation du Code de procédure pénale à la création d'assistants spécialisés en matière environnementale.

<sup>124</sup> V. Article 706-2-3 et D47-5-1 du Code de procédure pénale et L211-20 et D211-10-4-1 du Code de l'organisation judiciaire.

<sup>125</sup> Rapport « Une justice pour l'environnement », CGEDD n°012671-01, IGJ n°019-19, octobre 2019, p.82.

**39. La compétence d'attribution des pôles.** Au regard des compétences territoriales élargies des pôles, l'on pourrait penser qu'ils auront à traiter la quasi-totalité du contentieux pénal environnemental. Pourtant, le législateur a fixé des critères cumulatifs, rendant la saisine des pôles moins évidente. En effet, seules certaines infractions pourront être soumises aux nouvelles juridictions. Il s'agit des délits prévus par le Code de l'environnement, le Code forestier, au titre V du livre II du Code rural de la pêche maritime, au 1° et 2° du I de l'article L512-1, aux délits prévus par l'article L512-2 du Code minier, ainsi qu'à ceux de l'article 76 de la loi du 13 octobre 2014 n°2014-1170, d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt. Les infractions connexes à ces délits pourront également relever des pôles régionaux spécialisés.

Toutefois, sont écartés, l'ensemble des contraventions ainsi que tous les délits prévus par le Code pénal de l'environnement, le Code de l'urbanisme ou encore le Code de la consommation, sauf à être connecté à l'un des délits listés. Ce choix va également à l'encontre des recommandations de la mission d'évaluation qui préconisait que les pôles soient compétents pour l'ensemble des délits et contraventions à l'environnement.

Ensuite, l'article 706-2-3 du Code de procédure pénale vient poser un second critère, s'apparentant au critère de complexité.

**40. Le critère de la grande complexité.** La saisine des nouvelles juridictions se voit réservée aux affaires qui « sont ou apparaîtraient complexes, en raison notamment de leur technicité, de l'importance du préjudice ou du ressort géographique sur lequel elles s'étendent. »<sup>126</sup>. La circulaire du 11 mai 2021 visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale<sup>127</sup> vient préciser les contours du critère de complexité. Tout d'abord, il s'agit d'analyser la technicité de l'affaire. Par là, la circulaire entend trois possibilités. Si la matière dont dépend l'affaire nécessite l'appui d'acteurs spécialisés maîtrisant les circuits décisionnels et la réglementation applicable<sup>128</sup>. Le cas où l'affaire nécessite la mise en place de dispositifs procéduraux spécifiques à mettre en oeuvre, tels que le référé pénal, et enfin, si le traitement du dossier suppose de réaliser des demandes d'entraide internationale ou européenne. Un autre critère de complexité réside, selon la circulaire, dans l'importance du

---

<sup>126</sup> Article 706-2-3 du Code de procédure pénale.

<sup>127</sup> Circulaire du 11 mai 2021 visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale, NOR : JUSD2114982C.

<sup>128</sup> La circulaire donne l'exemple de la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement, réputée pour être technique et scientifique.

préjudice résultant de l'infraction. Il ne s'agit pas uniquement de l'envisager sous l'angle économique, mais de mesurer le préjudice écologique, « *la valeur intrinsèque d'un écosystème doit ainsi être considérée comme supérieure à sa valeur marchande* »<sup>129</sup>.

Enfin, pour finir, la circulaire évoque le cas du ressort géographique de l'affaire. Selon elle, toute affaire excédant le ressort géographique d'un tribunal devra relever, par principe, de la compétence du pôle régional. Une définition assez large de la complexité doit donc être conservée au regard de ces critères de référence. Rares sont les affaires délictuelles d'atteinte à l'environnement qui ne soient pas complexes. Toutefois, la notion d'affaires « complexes » n'est pas nouvelle, puisqu'elle est à l'origine de la compétence des juridictions interrégionales spécialisées. À ce titre, la première vice-procureure auprès du tribunal judiciaire de Paris considère que la notion de complexité propre aux pôles régionaux devra trouver sa place entre la grande complexité qui entraîne la saisine d'une JIRS et l'atteinte à l'environnement qui ne nécessite pas d'outils juridiques ou techniques spécifiques pour être efficacement traitée et qui demeure de la compétence de la juridiction de droit commun<sup>130</sup>.

## 2) Renforcement de l'efficacité du traitement par la spécialisation

**41. La spécialisation des magistrats.** L'axe majeur qui avait été soulevé dans le rapport de la mission d'inspection est celui de la spécialisation des acteurs, et tout particulièrement des magistrats<sup>131</sup>. Il est prévu par la loi du 24 décembre 2020, que ces nouveaux pôles comprennent une section du parquet. La section du parquet spécialisée fonctionnera probablement sur le modèle de l'article 43-1 du Code de procédure pénale qui prévoit la compétence du parquet spécialisé<sup>132</sup>. Elle aura un droit prioritaire sur celle des autres parquets.

La loi prévoit également que les pôles régionaux comprendront des formations d'instruction et de jugement dédiées. Il convient dès lors que les magistrats qui y siègeront, puissent

---

<sup>129</sup> Circulaire préc., p.5.

<sup>130</sup> **F.BENEZECH**, « Approche globale de la délinquance environnementale : le rôle des procureurs de la République », *ENM RJA*, n°25, juin 2021, p.22.

<sup>131</sup> Rapport « *Une justice pour l'environnement* », CGEDD n°012671-01, IGJ n°019-19, octobre 2019, p.59.

<sup>132</sup> Article 43-1 du Code de procédure pénale. « *Lorsque le ministère public près le tribunal judiciaire dispose, en application du présent code, d'une compétence spécialisée et concurrente qui s'étend aux ressorts d'autres tribunaux judiciaires, spécialisés ou non, cette compétence s'exerce de façon prioritaire sur celle des parquets près ces tribunaux tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement. Lorsqu'il décide d'exercer sa compétence, les parquets près ces tribunaux se dessaisissent sans délai à son profit.* ».

recevoir une formation adaptée aux enjeux du droit pénal de l'environnement, comme celui de l'évaluation du préjudice ou encore de la preuve du lien de causalité. Le but étant qu'ils soient plus à même d'apprécier la complexité des faits dans les affaires relevant de leur compétence<sup>133</sup>. La mission d'évaluation proposait de créer un statut particulier pour un juge spécialisé en matière d'environnement en se basant sur le modèle du juge des enfants, compétent en matière civile et pénale. Elle suggérait de reprendre l'ordonnance du 2 février 1945 pour s'inspirer de l'exposé des motifs susceptibles de constituer le préambule d'une loi, créant un juge dédié à la protection de l'environnement. La question n'a pas été évoquée par la loi du 24 décembre 2020, ni par la circulaire du 11 mai 2021<sup>134</sup>, reste à connaître les modalités exactes de formation des magistrats en poste dans les pôles régionaux spécialisés.

**42. Les assistants spécialisés.** Si la question de la formation des magistrats n'est que brièvement évoquée, la mise en place d'assistants spécialisés l'est davantage. Depuis la loi du 24 novembre 2020, l'article 706-2 du Code de procédure pénale prévoit la mise en place d'assistants spécialisés en matière sanitaire ou environnementale, très largement inspirés de la fonction prévue par l'article 706 en matière d'infractions économiques et financières. Il s'agit de fonctionnaires de catégorie A ou B, ainsi que de personnes titulaires, dans des matières définies par décret, d'un diplôme national sanctionnant une formation d'une durée au moins égale à quatre années d'études supérieures après le baccalauréat qui remplissent les conditions d'accès à la fonction publique et justifient d'une expérience professionnelle minimale de quatre années<sup>135</sup>. La mission d'évaluation avait effectivement préconisé que les juridictions spécialisée en matière d'environnement puissent disposer d'assistants spécialisés choisis pour leurs connaissances dans le domaine environnemental<sup>136</sup>. Le but étant de renforcer l'assistance technique et juridique des magistrats dans le traitement d'un contentieux complexe, principalement scientifique. Or, la mission rappelait que le ministère de la transition écologique et sociale ne figurait pas parmi les ministères susceptibles de mettre à disposition des juridictions, des fonctionnaires de catégorie A ou B en qualité d'assistants spécialisés. La loi du 24 décembre 2020 est venue modifier l'article 706-2, en prévoyant que

---

<sup>133</sup> *Op. cit.*, Étude d'impact du Projet de loi relatif au parquet européen et à la justice pénale spécialisée, 2020.

<sup>134</sup> *Op. cit.*

<sup>135</sup> Article 706-2 II du Code de procédure pénale.

<sup>136</sup> *Op. cit.*, Rapport « Une justice pour l'environnement », Mission d'évaluation des relations entre justice et environnement, 2019.

les assistants relèveront des ministre en charge de la santé, de la recherche, de l'agriculture et de l'environnement<sup>137</sup>. Passé cet obstacle technique, le décret du 16 mars 2021<sup>138</sup> a pu adapter les dispositions relatives aux assistants spécialisés. Les magistrats du pôle régional pourront faire appel à l'intervention d'un assistant spécialisé, à l'instar des juges d'instruction du pôle santé publique de Marseille qui bénéficient des services d'un assistant spécialisé, vétérinaire de formation, lequel leur permet de disposer de notes techniques et juridiques pour recourir aux qualifications adaptées<sup>139</sup>.

**43. Les pôles régionaux, nouveau coordonateur de la lutte contre les atteintes à l'environnement.** La circulaire du 11 mai 2021 considère que la complexité des atteintes à l'environnement propre à chaque zone géographique nécessite un état des lieux « *précis et circonstancié* » de chaque ressort, permettant de cerner les problématiques et sujets demandant une attention particulière de l'autorité judiciaire et des services répressifs<sup>140</sup>. Les pôles régionaux sont mandatés pour la gestion de ces travaux qui devront être effectués avec les parquets infra-pôle et faire l'objet d'une restitution officielle tous les ans<sup>141</sup>. Ces travaux feront notamment appel à des acteurs spécialisés dans la protection de l'environnement, tels que des associations agréées<sup>142</sup>, afin d'élargir le spectre de l'analyse des territoires et de leur problématique environnementale. La circulaire érige cet état des lieux comme une condition préalable à toute politique pénale.

À ce titre, les pôles régionaux seront également en charge de l'organisation d'une réunion annuelle réunissant les acteurs concernés par la lutte contre les atteintes à l'environnement<sup>143</sup> et ayant pour but d'exposer la politique pénale mise en oeuvre sur le ressort régional. Selon la

---

<sup>137</sup> Loi n°2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée, JO du 26 décembre 2020.

<sup>138</sup> Décret n°2021-286 du 16 mars 2021 désignant les pôles régionaux spécialisés en matière d'atteintes à l'environnement en application des articles 706-2-3 du code de procédure pénale et L. 211-20 du code de l'organisation judiciaire et portant adaptation du code de procédure pénale à la création d'assistants spécialisés en matière environnementale.

<sup>139</sup> Rapport « *Une justice pour l'environnement* », CGEDD n°012671-01, IGJ n°019-19, octobre 2019, p.26.

<sup>140</sup> Circulaire du 11 mai 2021 visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale, NOR : JUSD2114982C

<sup>141</sup> *Ibid*, p.9

<sup>142</sup> V. Articles L141-1 et L142-2 du Code de l'environnement.

<sup>143</sup> La réunion sera présidée par le procureur général et associera, outre le parquet du siège du pôle régional, les parquets infra-pôle, les services de police et de gendarmerie et les services administratifs, départementaux et régionaux, contribuant aux missions de police judiciaire

circulaire, les pôles régionaux « *en raison de leur positionnement institutionnel et de leur expertise en la matière* », seront à même de mener à bien cette mission<sup>144</sup>.

Au delà de leurs attributions purement juridiques et faisant d'eux des références régionales en matière de traitement des infractions environnementales complexes, les pôles régionaux spécialisés seront dotés d'une véritable mission de coordonateur dans la lutte contre les atteintes à l'environnement. Ce dernier rôle peut sembler quelque peu surprenant au regard de sa teinture politique, les pôles ne comprenant pas seulement une section de parquet spécialisée. Ils sont composés également de formations d'instructions et de jugement qui incarnent l'institution judiciaire, laquelle, rappelons-le, n'est pas dépendante du ministère de la justice contrairement au parquet, et n'a de ce fait aucune fonction politique<sup>145</sup>.

## **Section II. La place des juridictions de droit commun**

**44. Le traitement de la majorité du contentieux.** La place des juridictions spécialisées dans l'organisation juridictionnelle ne cesse de s'accroître. Pourtant, elles sont, d'une certaine façon, condamnées à ne traiter qu'une faible partie du contentieux environnemental, pour la simple et bonne raison qu'elles sont pratiquement toutes conditionnées à un critère de complexité et de gravité. Si l'on pouvait considérer qu'une infraction environnementale est par nature complexe, elle ne nécessiterait pas d'outils juridiques ou techniques spécifiques pour être efficacement traitée<sup>146</sup>. C'est le cas du contentieux qui demeure entre les mains des juridictions de droit commun réparti entre deux ordres, l'ordre judiciaire (§1.) et l'ordre administratif (§2.).

### **§1 -L'ordre judiciaire**

**45. Le constat général.** Le constat effectué par l'ensemble des acteurs - s'inquiétant que la part du contentieux environnemental traité par les juridictions de droit commun représente seulement 0,5% des affaires - mérite avant tout d'être détaillé. Le « système d'information décisionnel (SID) » produit par la sous-direction des statistiques et des études (SDSE) du

---

<sup>144</sup> Circulaire préc., p.7

<sup>145</sup> Principe de séparation des pouvoirs, Article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

<sup>146</sup> Cf, *ultra*, n°106



secrétariat général du ministère de la justice, produit des données à partir de celles présentes dans le logiciel Cassiopée de traitement des affaires pénales.

Tout d'abord, l'étude du contentieux de l'environnement par une cour d'appel révèle une certaine stabilité entre 2012 et 2018. L'ensemble des affaires orientées sur l'ensemble des cours d'appel oscille entre 19000 et un peu plus de 21000 contentieux, ce qui représente toujours 0,5% du total des affaires tous contentieux confondus devant les juridictions<sup>147</sup>. Toutefois, le nombre d'auteurs poursuivables dans les affaires est passé de 32 286 en 2013 à 28 967 en 2018, et le taux de poursuites de 25,3% en 2013 à 21% en 2018<sup>148</sup>. Au delà de la tendance à la baisse, comme avait pu le constater la mission d'évaluation<sup>149</sup>, ces chiffres apportent un éclairage sur la situation du contentieux devant les juridictions. Sur l'ensemble des auteurs orientés par les parquets, 70% étaient poursuivables en 2018. Or le taux de poursuite en 2018 s'élève à 21% seulement.

Que faut-il retenir de ces observations ? Tout d'abord, la faiblesse de la répression du contentieux devant les juridictions de droit commun ne semble pas venir de l'identification des délinquants. Louis de Redon a montré qu'en matière environnementale, le taux d'élucidation entre 2014 et 2016 était de 80%, contre 62% pour l'ensemble du contentieux. Pourtant, sur les 28 967 auteurs poursuivables en 2018, seuls 5 341 ont été poursuivis cette année-là. En une phrase, beaucoup d'affaires sont poursuivables, mais peu sont effectivement poursuivies.

**46. Le tribunal correctionnel.** L'article 382 du Code de procédure pénale, prévoit que la compétence du tribunal correctionnel s'étend aux délits et contraventions qui forment avec l'infraction déférée au tribunal un ensemble indivisible. En terme de compétence géographique, l'article déclare « *qu'est compétent le tribunal du lieu de l'infraction, celui de la résidence du prévenu ou celui du lieu d'arrestation ou de détention de ce dernier (...)* ». En matière environnementale, c'est en moyenne 47% des poursuites qui ont lieu devant le tribunal correctionnel<sup>150</sup>. Si ce chiffre peut sembler important, l'étude menée par le service

---

<sup>147</sup> SG-SDSE SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEPP, tableau avec la part du contentieux de l'environnement par cour d'appel

<sup>148</sup> Ces chiffres particulièrement bas, sont à nuancer. En effet, les contraventions des quatre premières classes n'y sont pas incluses car elles sont traitées par les officiers du ministère public dans un logiciel propre

<sup>149</sup> SG-SDSE SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEPP, tableau contentieux de l'environnement - orientations des auteurs

<sup>150</sup> Infostat Justice, SDSE, « Le traitement du contentieux de l'environnement par la justice pénale entre 2015 et 2019 », n°182, avril 2021, p. 5

statistique ministériel de la justice<sup>151</sup>, recense entre 2015 et 2019 un total de 6 190 personnes jugées au tribunal correctionnel pour des atteintes à l'environnement. Une fois transformé en statistique, ce chiffre illustre le faible poids de ce contentieux devant les tribunaux correctionnels, car il correspond seulement à 0,3% de l'ensemble des personnes jugées. Comme si cela ne suffisait pas, l'étude démontre une baisse de 4% du nombre de jugements du tribunal sur la période donnée. En ce qui concerne la proportion des auteurs orientés vers le tribunal correctionnel pour le contentieux de l'environnement, celle-ci est particulièrement importante dans les affaires liées à la protection des espèces animales et végétales (94%), à la prévention des risques naturels (90%), à la pêche (90%), ainsi qu'à la prévention des risques technologiques (82%) et la protection de l'eau et de l'air (66%).

Malgré tout, d'un point de vue statistique, et pour diverses raisons telles que les délais de procédure très longs<sup>152</sup>, le tribunal correctionnel n'occupe pas la place qu'il devrait occuper au regard de sa compétence délictuelle. Rappelons que pour l'ensemble du contentieux pénal, près de neuf auteurs poursuivis sur dix, ou 88%, le sont devant le tribunal correctionnel.

**47. Le tribunal de police.** L'une des raisons susceptibles d'expliquer la faiblesse du contentieux délictuel réside dans la prépondérance des contraventions en matière environnementale. L'étude de la période allant de 2015 à 2019 révèle que près de 52% des auteurs poursuivis en matière environnementale, le sont devant le tribunal de police. Il s'agit de plus de la moitié, or, lorsque l'on sait que seulement 5% des poursuites sur l'ensemble des affaires pénales ont lieu devant le tribunal de police, la prépondérance est flagrante. L'origine réglementaire du droit pénal de l'environnement l'explique certainement en partie. Le Code de procédure pénale énonce que le tribunal de police est compétent pour connaître des contraventions<sup>153</sup>.

**48. La cour d'assises.** À ce jour, la cour d'assises n'a jamais connu de contentieux environnemental. En effet, il n'existe à ce jour aucune incrimination prévoyant une peine supérieure à 10 ans en matière environnementale qui puisse entraîner la saisine de la cour d'assises par le juge d'instruction. Même si cela n'est juridiquement pas impossible dans la mesure où la cour d'assises a la plénitude de juridiction, lui donnant compétence pour

---

<sup>151</sup> *Ibid.*

<sup>152</sup> Il faut compter en moyenne 20 mois entre l'arrivée au parquet et le jugement du tribunal correctionnel en matière d'atteinte à l'environnement.

<sup>153</sup> Article 521 du Code de procédure pénale.

l'ensemble des infractions qui sont renvoyées devant elle. La récente création de « l'écocide » prévu à l'article L231-3<sup>154</sup>, pouvant entraîner jusqu'à dix ans d'emprisonnement n'entraînera pas davantage la saisine de la cour d'assises puisqu'il s'agit d'un délit.

## §2 - L'ordre administratif

**49. Le tribunal administratif.** Le tribunal administratif est une juridiction de première instance de l'ordre administratif compétente pour juger les litiges opposant les particuliers aux administrations publiques, ainsi que le contentieux entre les administrations elles-mêmes. Avec le développement des textes réglementaires dans les domaines susceptibles de porter atteinte à l'environnement, le juge administratif est amené à trancher un nombre de litiges portant sur leur mise en oeuvre. À cet égard, le tribunal administratif a un rôle dans la protection de l'environnement. Cela s'explique aisément dans la mesure où le juge administratif possède de nombreux pouvoirs lui donnant la capacité d'indemniser, de suspendre, d'annuler, de réformer d'enjoindre ou encore de condamner à une amende<sup>155</sup>.

Ainsi, la juridiction administrative peut non seulement faire indemniser les préjudices environnementaux, mais peut également oeuvrer pour la préservation de l'environnement en suspendant ou en annulant une décision administrative attachée d'illégalité. Pour illustration, l'annulation de l'autorisation de mise sur le marché du Roundup par le tribunal administratif en 2019<sup>156</sup>. Par ailleurs, si le juge administratif constate une atteinte à l'environnement, il dispose d'un pouvoir lui permettant d'ordonner la cessation du dommage ainsi que la remise en état des lieux. Le juge peut alors enjoindre un délai maximal pour prendre les mesures nécessaires afin de faire cesser le dommage. Ce fut notamment le cas en 2017 quand le tribunal administratif de Toulon accorda un délai de quatre mois à une commune pour faire cesser le trouble occasionné par une société d'élagage<sup>157</sup>.

L'ensemble de ces outils explique la jurisprudence administrative abondante principalement en matière d'environnement industriel<sup>158</sup> et de protection de la faune et des milieux naturels.

---

<sup>154</sup> En réalité il s'agit du délit général de pollution prévu à l'article L231-1 du Code de l'environnement, lorsque les faits sont commis de façon intentionnelle ou que les conséquences sont d'une particulière gravité.

<sup>155</sup> **O.LE BOT**, *Contentieux administratif*, 8ème édition, Bruylant Paradigme 9 Juin 2021

<sup>156</sup> TA Lyon, 15 janv. 2019, CRIIGEN, n° 1704067, inédit ; AJDA 2019, p. 1122, note C. Hermon

<sup>157</sup> TA Toulon, 6 juil. 2017, Gaïa et autres, n° 1401452, inédit.

<sup>158</sup> Il s'agit de la réglementation qui entoure les installations susceptibles de porter atteinte à l'environnement, comme les installations classées pour la protection de l'environnement et les installations nucléaires.

La célèbre affaire des algues vertes en témoigne. Le tribunal administratif de Rennes a enjoint au préfet de Bretagne, la prise de mesures réglementaires pour lutter contre les marées d'algues vertes sur les littoraux<sup>159</sup>. Le tribunal administratif incarne aujourd'hui un acteur important dans la répression des atteintes à l'environnement, bien qu'il soit difficile de déterminer la part exacte du contentieux qu'il traite. Par une récente décision, ce dernier a consacré son rôle au sein de la protection environnementale.

**50. L'affaire du siècle.** Dans une décision du 3 février 2021<sup>160</sup>, le tribunal administratif de Paris a reconnu l'existence d'un préjudice écologique causé par le non respect des engagements de l'État français en matière de pollution. Pour rendre sa décision, le tribunal administratif s'est basé sur les articles 2 et 4§1 et §2 de l'Accord de Paris, sur la décision n° 406/2009/CE du 23 avril 2009 et sur l'article 3 de la Charte de l'environnement qui énonce le principe constitutionnel de prévention. Ce jugement est qualifié « d'historique »<sup>161</sup> car pour la première fois, il reconnaît l'obligation générale de lutte contre le changement climatique et impute à l'État une responsabilité en matière de réduction des gaz à effet de serre. Le tribunal administratif enjoint alors l'État de prendre toutes les mesures utiles pour réparer le préjudice écologique, au plus tard le 31 décembre 2022.

**51. Les limites de la juridiction administrative en matière de protection de l'environnement.** La juridiction administrative, amenée à se prononcer sur des décisions administratives ayant une incidence sur l'environnement<sup>162</sup>, constitue un organe efficace de protection de l'environnement. Néanmoins, le professeur Le BOT a identifié une limite aux pouvoirs du juge administratif, en ce que ceux-ci sont conçus pour un contentieux déterminé et ne peuvent être exercés dans un autre domaine. Le juge n'est pas libre de retenir ou d'exercer la compétence de son choix en fonction de la situation. De plus, le juge administratif est très fréquemment amené à mettre en balance les intérêts lorsqu'il doit prendre des mesures d'urgence. L'environnement ne pourra sans doute pas toujours primer en fonction de la nature des enjeux qui lui sont opposés. À ce titre, le conseil d'État a déjà été

---

<sup>159</sup> TA Rennes, n°1806391, 3ème ch., 4 juin 2021

<sup>160</sup> TA Paris, 4<sup>ème</sup> sect., 1<sup>ère</sup> ch., 3 févr. 2021, n° 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1, *Notre Affaire à tous et a.*

<sup>161</sup> C. COURNIL et M. FLEURY, « De "l'Affaire du siècle" au "casse du siècle" », *La Revue des droits de l'Homme* 2021, Actualités Droits-Libertés, févr. 2021

<sup>162</sup> Conseil d'Etat, dossier « Le juge administratif et le droit de l'environnement », 1 juin 2015

amené à mettre en balance deux intérêts généraux, comme, par exemple, dans l'arrêt « Préfet des Alpes-Maritimes »<sup>163</sup> où il était question de savoir ce qui devait primer entre protection de la salubrité publique et respect de l'environnement. Il avait d'ailleurs penché en défaveur de l'environnement, car il s'agissait uniquement de conséquences à long terme, quant l'atteinte à la salubrité publique présentait un risque plus urgent. Il est regrettable de constater que les atteintes à l'environnement entraînent, de façon générale, davantage de conséquences à long terme, rendant l'urgence plus difficile à caractériser<sup>164</sup>.

## **Chapitre II. Les juridictions de contrôle**

**52. Une place importante dans la répression des atteintes à l'environnement.** L'étude des juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif a permis de dresser un bref bilan de l'organisation des juridictions de jugement autour des atteintes à l'environnement. Toutefois, les juridictions de jugement ne sont pas les seules à jouer un rôle dans la lutte contre les atteintes à l'environnement. En effet, les juridictions dites « de contrôle » ont un impact considérable par leur position institutionnelle et leur degré d'influence, et méritent d'être étudiées.

On entend par juridiction de contrôle, les juridictions ayant pour mission le contrôle de l'application du droit, aussi qualifiée de juridictions « suprêmes »<sup>165</sup>, qu'il s'agisse des juridictions de contrôle françaises (Section 1.) ou européennes (Section 2.). Bien que ne représentant pas du cœur du sujet qui s'intéresse à la procédure pénale environnementale, cette étude permettra sans doute d'apporter une vision globale des problématiques qui souvent interagissent entre elles.

### **Section I. Le contrôle interne**

**53. Les juges du droit.** L'étude de l'organisation juridictionnelle ne pourrait être complète sans évoquer le rôle des plus hautes juridictions nationales sur la répression des

---

<sup>163</sup> CE, sect., 28 févr. 2001, préfet des Alpes-Maritimes, req. no 229562, Lebon 110.

<sup>164</sup> Cette partie sera étudiée ultérieurement.

<sup>165</sup> Ministère de la justice « Le contrôle de l'application du droit », 8 février 2007.

atteintes à l'environnement. En commençant par les plus hautes juridictions des ordres judiciaires et administratifs, que sont la Cour de cassation et le Conseil d'État (§1.), puis en évoquant la juridiction dites « en dehors des ordres », le Conseil Constitutionnel dont les décisions s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives ou judiciaire (§2).

## **§1- La Cour de cassation et le Conseil d'État**

**54. Les juridictions chargées du contrôle de l'application du droit.** La Cour de cassation et son pendant dans l'ordre administratif, le Conseil d'État, sont des juridictions permanentes siégeant à Paris. Identifiées comme « juge de la loi », elles ont le pouvoir d'annuler une décision rendue en méconnaissance de la loi. Toutefois, leurs compétences diffèrent, car si la Cour de cassation ne peut juger qu'en droit, le Conseil d'État lui, en plus d'être juge de premier et dernier ressort, peut régler une affaire au fond lorsqu'il est juge de cassation<sup>166</sup>. Néanmoins, leur place au sein de la hiérarchie juridictionnelle implique que l'on s'intéresse à ces juridictions en matière environnementale.

**55. Le Conseil d'État.** Le Conseil d'État, à plusieurs égards, contribue à la protection environnementale. Il a notamment fourni un mode d'emploi de la Charte de l'environnement en commençant par reconnaître, à travers une décision, que l'ensemble des droits et devoirs définis par cette Charte avait une valeur constitutionnelle, laquelle s'impose aux pouvoirs publics et aux autorités administratives<sup>167</sup>. Il est régulièrement saisi de nombreux litiges portant sur des décisions de l'administration ayant une incidence sur l'environnement, comme l'affaire du porte-avion Clemenceau, où il a suspendu la décision qui consistait à envoyer pour démantèlement le porte-avions, chargé de produits toxiques, en Inde<sup>168</sup>. La jurisprudence du Conseil d'État est également fournie en matière d'encadrement des activités de traitement, stockage et élimination de déchets<sup>169</sup>,

---

<sup>166</sup> Cette compétence lui est attribuée par l'article L821-2 du Code de justice administrative, qui permet au Conseil d'état d'évoquer et régler une affaire au fond « dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice ».

<sup>167</sup> CE, 3 octobre 2010, n°297931

<sup>168</sup> CE, 15 févr. 2006, Assoc. Ban Asbestos France, n° 288801, Lebon 78

<sup>169</sup> CE, 30 décembre 2011, Sté Terra 95, n° 336383

d'installation nucléaire<sup>170</sup>, ou en matière de protection des espèces<sup>171</sup> et des milieux naturels<sup>172</sup>, voire même sur des questions de réglementation d'organismes génétiquement modifiés<sup>173</sup>.

Son champ d'action, vaste et diversifié, le conduit à juger de plus en plus de contentieux. Les rapports du Conseil d'État ont rendu un bilan d'activité de l'année 2018<sup>174</sup>. Le tableau des affaires enregistrées sur 5 années révèle une augmentation du nombre d'affaires dans le domaine environnemental, passé de 121 en 2014 à 164<sup>175</sup>. Cet élan a conduit le Conseil d'État à prendre récemment une première décision climatique historique.

**56. « Une première décision climatique historique »**<sup>176</sup>. Le juge administratif français a rendu sa première décision en matière de procès climatique dirigé contre l'État. Le 19 novembre 2020, le Conseil d'État se prononce sur le recours pour excès de pouvoir formé par la commune de Grande-Synthe et par plusieurs associations.<sup>177</sup> Il a fait droit à leur demande en annulant le refus du gouvernement de prendre des mesures supplémentaires afin de remplir l'objectif issu de l'Accord de Paris<sup>178</sup>. Il s'agissait de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40% d'ici à 2030. Or le Conseil d'État a considéré dans sa décision, que les prévisions de baisse des émissions entre 2024 et 2028 n'étaient pas réalistes, sauf à prendre des mesures supplémentaires, ce que l'État avait refusé jusque là. Il laissait alors trois mois au gouvernement pour faire évoluer la situation.

La décision du Conseil d'État constitue la première décision rendue en France par une juridiction suprême en matière de contentieux climatique. Celle-ci a donné lieu à une réponse

---

<sup>170</sup> CE, 1er mars 2013, Société Roozen France et autre, CRIIRAD et autres, n°s 340859 et a, CE, 28 juin 2013, Association trinationale de protection nucléaire et autres, n°s 351986 et a

<sup>171</sup> CE, 13 juill. 2006, Fédération nationale des syndicats de propriétaires forestiers sylviculteurs, n° 281812, CE, 8 décembre 2000, Commune de Breil-sur-Roya, n° 204756

<sup>172</sup> CE, Section, 23 mars 2012, Commune de Hures-la-Prade, n° 337144, CE, 23 juin 2004, Association « Les amis de la Berarde et du Haut Vernon, n° 208297

<sup>173</sup> CE, 28 novembre 2011, Sté Monsanto SAS et autres, n° 313605 et a.

<sup>174</sup> Rapport du Conseil d'État, « Rapport d'activité 2019 », 14 mars 2019.

<sup>175</sup> Annexe tableau 3 p.52

<sup>176</sup> **B. PARANCE et J. ROCHFELD**, « Tsunami juridique au Conseil d'État. Une première décision "climatique" historique », JCP G, n° 49, 30 nov. 2020, p. 2138

<sup>177</sup> CE, 6ème et 5ème chambre réunies, 19 novembre 2020, n°427301, Affaire « Grande Synthe »

<sup>178</sup> Accord de paris, United Nations, COP 21, Paris, 12 décembre 2015

du gouvernement le 4 mai 2022, au sein d'un document se présentant comme un bilan de l'action menée au cours du premier quinquennat d'Emmanuel Macron<sup>179</sup>.

En aout 2021, le Conseil d'État avait condamné l'État à payer 10 millions d'euros par semestre de retard<sup>180</sup>, pour n'avoir pas respecté l'injonction d'agir pour l'amélioration de la qualité de l'air dans plusieurs zones de France<sup>181</sup>, ce qui représente un montant historique. L'État pourra éventuellement être condamné à une nouvelle astreinte si les mesures qu'il a entreprises pour la réduction des gaz à effet de serre ne sont pas jugées comme suffisantes par le juge administratif. Force est de constater que la juridiction administrative occupe désormais une place majeure dans la protection de l'environnement, qui semble ne pouvoir que s'accroître davantage.

Toutefois cette place n'est pas nécessairement acquise et l'affaire de la commune de Grande Synthe en est une parfaite illustration. La question a été évoquée lors du Colloque organisé par la Cour de Cassation. L'intérêt à agir du Conseil d'État a été remis en cause, considérant que sa compétence n'est pas évidente au regard des particularités du droit administratif<sup>182</sup>. La question de l'intérêt direct et certain pose difficulté. Un nouveau concept a émergé, celui de la « *relocalisation du global* »<sup>183</sup>. En l'espèce il s'agit d'une commune, à un endroit précis, qui se projette dans le futur et imagine qu'elle subira un jour les conséquences du manque de dispositions de l'État. Pour Madame HEDARY, ce contentieux est très novateur car il s'appuie sur des fondements nationaux et internationaux. Selon elle, il est très difficile d'évaluer des données seulement prospectives dans lesquelles de nombreuses interactions interviennent. Certes, la carence étatique contribuera au préjudice, mais sera-t-elle réellement la seule cause de ce dernier ? Finalement, l'astreinte devient une forme de surveillance des pouvoirs publics par le juge administratif, « *c'est comme si un marathonnien avait parcouru la moitié de la distance, et qu'il lui reste la moitié à faire en trois fois moins de temps* »<sup>184</sup>. Finalement, n'attendons pas du juge administratif qu'il se substitue à l'inertie politique?

---

<sup>179</sup> Réponse du Gouvernement au Conseil d'Etat dans le cadre de la procédure engagée en 2019 par la commune de Grande-Synthe.

<sup>180</sup> CE, n°428409, 6ème et 5ème chambres réunies, 4 aout 2021

<sup>181</sup> CE, n°394254, 6ème et 1ère chambres réunies, 12 juillet 2017.

<sup>182</sup> D. HEDARY Cour de Cassation, Colloques Cycle 2021 « Justice environnementale: le défi de l'effectivité », 2021.

<sup>183</sup> *Ibid*, Les mots de Bruno Latour.

<sup>184</sup> *Ibid* .



**57. La Cour de cassation.** La cour de cassation est la plus haute juridiction de l'ordre judiciaire. Saisie par le pourvoi d'une personne ayant fait l'objet d'une décision d'appel ou par le ministère public, elle se prononce sur la correcte application de la loi. Sa compétence sur l'ensemble du territoire nationale fait d'elle la garante d'une interprétation et d'une application homogènes des règles de droit. À ce titre, elle se doit de veiller à ce que les règles du droit pénal de l'environnement soient correctement appliquées.

L'année 2021 a été marquée par un cycle de conférences organisées par la Cour de cassation sur le thème de l'environnement<sup>185</sup>. Baptisée « justice environnementale : le défi de l'effectivité », la Haute juridiction a réuni professeurs, magistrats, avocats et autres acteurs afin de réfléchir collectivement aux enjeux juridiques qui entourent l'environnement. Avec au coeur du projet, le désir d'apporter des solutions aux problèmes de l'effectivité du droit, définie ici comme « *l'urgence d'une application concrète des règles de droit et tout particulièrement des règles favorisant la transition écologique* ». À l'occasion du cycle de formation organisé par le parquet général de la Cour de cassation sur le droit pénal de l'environnement, le Procureur général Monsieur François Molins a rappelé les difficultés que devaient surmonter l'institution judiciaire.

Dans sa fonction juridictionnelle, la Cour de Cassation est active en matière environnementale. Par exemple, elle a admis récemment que les agents de l'Office national de la chasse et la faune sauvage (ONCFS), en tant qu'inspecteurs de l'environnement, puissent procéder à la fouille d'un véhicule sans l'assentiment de son occupant et sans l'information préalable au procureur de la République<sup>186</sup>. La Cour s'est également prononcée sur des techniques de chasse qu'elle a jugé constitutives d'une infraction pénale<sup>187</sup>. Ces dernières années, le développement législatif du droit pénal de l'environnement s'est accéléré. La Cour de cassation en tant que « *juge garant de la bonne application du droit* », est essentielle pour exprimer les contours de ses nouvelles dispositions, lesquelles font parfois débat devant les tribunaux judiciaires. Dans un arrêt du 29 juin 2021 elle est venue préciser que la seule violation de la réglementation applicable est de nature à causer aux associations agréées à la

---

<sup>185</sup> Cour de Cassation, Colloques Cycle 2021 « Justice environnementale: le défi de l'effectivité », 2021.

<sup>186</sup> Cass.crim, 5 janvier 2021 5 janvier 2021, 20-80.569, Publié au bulletin

<sup>187</sup> Cass.crim, 9 mars 2021- n° 20-81.330. **M.RECOTILLET**, « Chasse (moyen prohibé) : usage d'une hutte de nuit sans autorisation préalable », Dalloz pénal, Environnement, 24 mars 2021.

protection de l'environnement un préjudice moral indemnisable, sujet particulièrement débattu devant les tribunaux<sup>188</sup>.

Face à un arsenal législatif aussi complexe et technique que le droit pénal de l'environnement, la Cour de cassation paraît indispensable au bon fonctionnement de la justice pénale. Néanmoins, pour qu'elle puisse pleinement effectuer ce contrôle, et éclairer les magistrats du siège sur des points précis, encore faut-il que le contentieux environnemental fasse l'objet de poursuites pénales.

## §2- Le Conseil constitutionnel

**58. La constitutionnalisation du droit de l'environnement.** Le parcours constitutionnel du droit de l'environnement a été marqué par une avancée majeure, l'inscription le 1er mars 2005, de la charte de l'environnement dans le bloc de constitutionnalité<sup>189</sup>. Lors du colloque organisé par la Cour de cassation sur ces thématiques, la question a été posée de la participation de cette avancée constitutionnelle à l'effectivité du droit de l'environnement. Selon le professeur L.FONBAUSTIER, la constitutionnalisation du droit de l'environnement est pertinente. Tout d'abord, car cette matière fait irrémédiablement appel à des problématiques transnationales. Compte tenu des failles du droit international et des insuffisances que représente une approche purement locale des questions d'environnement, « *l'espace national* » est particulièrement intéressant. Il est doté d'institutions capables de rendre effectifs des principes juridiques consacrés dans la constitution. C'est le cas du Conseil constitutionnel qui bénéficie d'atouts que ne partagent pas nombre de juridictions constitutionnelles étrangères<sup>190</sup>. Sur le fondement des articles 54, 61 et 61-1 de la Constitution, il peut être saisi dans le cadre de contrôles à priori comme à posteriori, ce qui recouvre un nombre important de lois. Par ailleurs, le Conseil Constitutionnel est la seule

---

<sup>188</sup> Cass.crim, 29 juin 2021 / n° 20-82.245. **L.PRIOU-ALIBERT**, « Préjudice moral des associations agréées pour la protection de l'environnement » Dalloz pénal, Environnement, 21 juillet 2021

<sup>189</sup> LOI constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement (JORF n°0051 du 2 mars 2005 page 3697).

<sup>190</sup> **F.SAVONITTO**, « Le Conseil constitutionnel et le contentieux climatique, un acteur au milieu du gué », ADJA 2022, p.152. V. **L.GAY**, **M.STEFANINI** « L'utilisation de la Constitution dans les contentieux climatiques en Europe et en Amérique du Sud », EEI, 2008.

juridiction constitutionnelle à disposer d'une Charte de l'environnement à valeur constitutionnelle<sup>191</sup>.

Le mouvement de « *relocalisation du global* »<sup>192</sup> s'est accentué, car en l'absence d'un juge international, ce sont les juges nationaux qui se saisissent de ces problématiques pour les traiter avec une dimension transnationale. Ainsi, environ 140 États sur 193 consacrent un titre ou des dispositions constitutionnelles à ces questions environnementales<sup>193</sup>. Toutefois, malgré ses atouts, le Conseil Constitutionnel ne peut pas être considéré comme une juridiction en pointe sur la défense climatique, surtout vis à vis des institutions constitutionnelles de certains États membres, comme la Cour constitutionnelle allemande<sup>194</sup>, qui paraissent bien plus impliqués dans le contentieux environnemental.

**59. Analyse du traitement constitutionnel des problématiques environnementales.** Sur le plan quantitatif, sur 46 décisions rendues en matière d'environnement, 27 sont des QPC<sup>195</sup>. Bien que ces chiffres ne soient pas particulièrement importants, la jeunesse de la matière environnementale, ainsi que les filtres de transmission des affaires permettent de relativiser. Le constat concernant les QPC portant sur des dispositions de la Charte de l'environnement, est que la majorité d'entre elles sont renvoyées par le Conseil d'État, et très peu par le juge judiciaire<sup>196</sup>. Le Conseil constitutionnel, en tant que juge du contrôle à priori et à posteriori d'un texte de loi, exerce un contrôle sur la législation en matière environnementale. Ce fut d'ailleurs à l'occasion d'une QPC rendue le 31 janvier 2020 que le Conseil constitutionnel a fait de la protection de l'environnement, un objectif à valeur constitutionnelle<sup>197</sup>. En se fondant sur les dispositions du préambule de la Charte de l'environnement, il énonce « *qu'il en découle que la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, constitue un objectif de valeur constitutionnelle* ». Alors que la protection de l'environnement n'était jusqu'alors qu'un intérêt fondamental de la nation, sa nouvelle qualification renforce,

---

<sup>191</sup> *Ibid.* À travers la Charte de l'environnement, le Conseil constitutionnel dispose d'une déclaration constitutionnelle des droits et des devoirs consacrés exclusivement à l'environnement.

<sup>192</sup> Les mots de Bruno Latour

<sup>193</sup> **L.FONDBAUSTIER**, Cour de Cassation, Colloques Cycle 2021 « Justice environnementale: le défi de l'effectivité », 2021.

<sup>194</sup> **F.SAVONITTO**, « Le Conseil constitutionnel et le contentieux climatique, un acteur au milieu du gué », ADJA 2022, p.152.

<sup>195</sup> **D.LOTTIN**, colloque 21 mai 2021 regards croisé organisé par la cour de cassation, le conseil d'état sur l'environnement les citoyens, le droit et les juges

<sup>196</sup> Cour de Cassation, « QPC soumises à la Cour de cassation », URL : <https://www.courdecassation.fr>

<sup>197</sup> Cons.constit., 31 janvier 2020, n°2019-823 QPC, Union des industries de la protection des plantes.

de fait, sa protection juridique. Il s'agit d'un revirement puisqu'en 2014<sup>198</sup> il avait estimé qu'en dépit de la valeur continue des premiers alinéas de la Charte de l'environnement, aucun d'entre eux n'instituait un droit ou une liberté que la Constitution garantit, et qu'ainsi, ils ne pouvaient pas être invoqués à l'appui d'une QPC, ce qui sera possible désormais<sup>199</sup>.

## **60. Les interventions du Conseil sur des thématiques de droit pénal de l'environnement.**

On l'a vu, la position du Conseil constitutionnel l'amène à intervenir dans la législation relative à l'environnement. Tout d'abord, les hauts magistrats se sont intéressés à plusieurs reprises à la question de la transaction pénale, fréquemment utilisée en matière environnementale.

Pour commencer, lors de l'examen de la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances<sup>200</sup>, le Conseil constitutionnel était venu préciser les obligations constitutionnelles relatives à la mise en place d'un régime de transaction pénale<sup>201</sup>. Plus tard, en 2014, le Conseil constitutionnel était intervenu une nouvelle fois afin de répondre à la question suivante « *les mesures proposées et acceptées lors d'une transaction pénale sont-elles des sanctions ayant le caractère d'une punition?*<sup>202</sup> ». La décision rendue le 26 septembre 2014 avait largement été critiquée par la doctrine, car le Conseil constitutionnel y déclarait que les mesures fixées dans le cadre de la transaction ne revêtaient pas le caractère de sanctions ayant le caractère d'une punition, dans la mesure où elles sont acceptées. Il intervint la même année en matière environnementale pour déclarer conforme à la constitution, la transaction pénale prévue par l'article L173-12 du Code de l'environnement<sup>203</sup>. Puis, en 2016, il intervint à nouveau pour renforcer les droits de la défense en imposant la notification du droit à l'assistance d'un avocat lors d'une proposition de transaction<sup>204</sup>. Bien qu'il soit étonnant que la transaction pénale fasse l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité en sa qualité d'alternative aux

---

<sup>198</sup> Cons.constit., 7 mai 2014, n°2014-394 QPC Société Casuca.

<sup>199</sup> Cons.constit., 31 janvier 2020, n°2019-823 QPC, Union des industries de la protection des plantes. obs. **C. PIFTEAU**, « *Charte de l'environnement : "la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, constitue un objectif de valeur constitutionnelle"* »

<sup>200</sup> La loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances.

<sup>201</sup> C. const., 30 mars 2006, décision n° 2006-535 DC.

<sup>202</sup> La transaction pénale est une alternative aux poursuites qui éteint l'action publique. V. **JB PERRIER**, « *la transaction pénale et la protection des milieux aquatiques* », HAL Archive ouverte, 1er octobre 2019.

<sup>203</sup> Cons.constit., 26 septembre 2014, n° 2014-416 QPC, Association France Nature Environnement. L'article L. 173-12 du Code de l'environnement a été par la suite modifié par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016, notamment afin de limiter le domaine de la transaction aux délits punis d'une peine inférieure à deux ans d'emprisonnement.

<sup>204</sup> Décision n°2016-569 QPC du 23 septembre 2016.

poursuites<sup>205</sup> force est de constater que le Conseil constitutionnel s'intéresse aux mécanismes transactionnels en matière pénale et environnementale. Dans le domaine de l'environnement toujours, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme la double sanction, administrative et pénale prévue par le Code de l'environnement<sup>206</sup> en cas de non respect d'une mise en demeure préfectorale<sup>207</sup>.

Si le Conseil est intervenu plusieurs fois en matière environnementale, il s'est aussi montré plus discret, notamment sur les questions climatiques. Concernant la loi du 22 août 2021<sup>208</sup>, les Sages ne s'y sont pas opposés au motif que les faisant n'avaient suffisamment ciblé leur contestation en ciblant des articles particuliers<sup>209</sup>. Certains auteurs vont jusqu'à qualifier son rôle en matière environnemental « de second rôle des petites affaires climatiques »<sup>210</sup>.

**61. Le « *self-restraint* »<sup>211</sup> du Conseil constitutionnel.** Madame Dominique Lottin, membre du Conseil constitutionnel, a évoqué à l'occasion d'une conférence<sup>212</sup>, les nombreuses critiques adressées au Conseil constitutionnel sur le fait qu'il refuse de se livrer à une appréciation des données scientifiques des litiges. En effet, cette position traditionnelle des Hauts magistrats est sujette à controverse dans une matière aussi scientifique que le droit de l'environnement. Pourtant, la question du degré d'intensité du contrôle scientifique du juge par rapport aux différents éléments versés aux dossiers est rarement évoquée. Les rapports entre la science et le droit sont au cœur de cette problématique. L'ensemble des actions pour

---

<sup>205</sup> **J.B. PERRIER**, « La transaction pénale et les progrès du Conseil constitutionnel ». *Recueil Dalloz*, Dalloz, 2016, pp.2545.

<sup>206</sup> Il s'agissait des sanctions administratives prévues par l'article L171-8 et des sanctions pénales prévues par l'article L173-1 en matière de violation d'un arrêté préfectoral de mise en demeure.

<sup>207</sup> Cons.constit., 3 décembre 2021, n°2021-953, QPC, Société Specitubes ; obs. **Y. LE FOLL** ; Lexbase, 8 décembre 2021

<sup>208</sup> Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, JORF n°00196 du 24 août 2021.

<sup>209</sup> Décision n°2021-825 DC du 13 août 2021 sur la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience à l'aune du droit constitutionnel européen, JCP 2021, n°1036. **M.VERPEAUX**, « *La lutte contre le dérèglement climatique devant le juge constitutionnel, les espoirs déçus* », AJDA 2021, p.2526.

<sup>210</sup> **P.BOZO** « *Affaire Grande-Synthe, Affaire du siècle : quelques observations sur la relation entre le juge administratif et le changement climatique* », EEI 2021 n°10.

<sup>211</sup> **N.LENOIR**, La décision n°2021-825 DC du 13 août 2021 sur la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience à l'aune du droit constitutionnel européen, JCP 2021, n°1036.

<sup>212</sup> **D. LOTTIN**, Colloque 21 mai 2021 regards croisé organisé par la cour de cassation, le conseil d'état sur l'environnement les citoyens, le droit et les juges.

lesquelles sont saisies les cours nationales, se base sur des considérations scientifiques<sup>213</sup>. Or, les magistrats siégeant dans les institutions de contrôle, tel que le Conseil Constitutionnel, ne semblent pas éprouver un sentiment de légitimité à l'idée de se substituer à des experts ou à des membres du parlement, sur des positions techniques. Bien entendu, il n'est pas possible d'ignorer le caractère scientifique de la matière environnementale, particulièrement au pénal où les enjeux sont considérables, tant du point de vue du préjudice que de la personne qui en sera jugée coupable. Selon L. FONBAUSTIER, le problème dépasse le cadre juridique dans la mesure où il concerne la source scientifique. Il pose la question suivante, « *lorsqu'on parle de la science comme une aide à la décision publique, le juge a-t-il vocation à entrer dans les conditions de production du savoir scientifique, lui même ?* ». Les magistrats du Conseil Constitutionnel se contenteraient d'effectuer un contrôle formaliste, en considérant que ce que produit le législateur repose sur des données scientifiques, sur lesquelles il peut légitimement prendre appui. Toutefois, la critique adressée à la plus haute juridiction française est compréhensible, comment juger de la constitutionnalité de lois qui reposent sur des fondements scientifiques, sans être en capacité d'évaluer ces fondements ? Si le contentieux environnemental se développe, tel que tous l'espèrent, ces critiques risquent de s'intensifier.

**62. Bilan.** En France, les juridictions de contrôle incarnent une garantie essentielle pour le justiciable en lui permettant d'exercer un ultime recours contre une décision de justice. Ces juridictions « suprêmes » assurent l'interprétation uniforme des règles de droit par les cours et tribunaux. Dans la mesure où la principale difficulté du droit pénal de l'environnement réside dans son application, ces juridictions semblent indispensables en la matière, notamment pour aiguiller les magistrats. Le Conseil constitutionnel quant à lui fait l'objet de nombreuses déceptions. Nombreux sont les professionnels qui espèrent le voir s'investir davantage dans ses attributions à travers l'appréciation de la constitutionnalité des lois environnementales. Les juridictions internes ne sont pas les seules à jouer un rôle majeur en matière d'environnement, il existe, en effet, un véritable contentieux européen.

---

<sup>213</sup> Cour de Cassation, Colloques Environnement, Cycle 2021 « Justice environnementale: le défi de l'effectivité », 2021 « la constitutionnalisation du droit de l'environnement ».

## **Section II. Le contrôle européen : l'apport des juridictions européennes à la protection de l'environnement**

**63. Les fonctions des juges européens.** La Charte de l'environnement, à valeur constitutionnelle telle que nous venons de l'étudier, déclare dans son dixième et dernier article « *La présente Charte inspire l'action européenne et internationale de la France* »<sup>214</sup>. Si la défense de l'environnement ne peut être envisagée autrement que dans le cadre d'une action internationale, la France se doit de faire preuve d'exemplarité afin de promouvoir les questions liées à l'environnement dans les enceintes européennes et internationales<sup>215</sup>. Il ne sera pas question d'étudier ici l'échelle des juridictions internationales car il n'existe pas, à proprement parler, de juge international compétent pour traiter du contentieux environnemental. Si des travaux sont en cours pour faire reconnaître le crime d'écocide par la Cour pénal internationale<sup>216</sup>, ce processus, s'il doit aboutir, prendra du temps. En revanche, il existe un juge européen. Les liens étroits qu'entretient la France avec la justice européenne, justifie ainsi l'étude des juridictions européennes à plusieurs égards. Entre prévention et répression, la Cour de justice européenne (§1.) et la Cour européenne des droits de l'homme (§2.) suscitent un intérêt dans la compréhension du fonctionnement de nos institutions en matière environnementale.

### **§1- La CJUE et l'apport de la justice de l'Union européenne**

**64. L'enjeux environnemental dans le droit européen.** Dans les années 1970, peu de temps après les début de l'Union européenne, l'écologie prend place à l'échelle européenne comme un sujet de préoccupation sociétale majeur. Deux directives ont posé les premiers fondements de la politique européenne en matière d'environnement, formant « la colonne vertébrale de la

---

<sup>214</sup> *Op. cit.*, Charte de l'environnement.

<sup>215</sup> Sénat, « Examen des articles de la Charte de l'environnement ».

<sup>216</sup> Editions législative « Des propositions pour donner une valeur juridique au crime d'écocide », 23 juin 2021  
Le Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale (CPI) comporte actuellement quatre crimes - génocide, crimes contre l'Humanité, crimes de guerre et crimes d'agression, mais pas le crime d'écocide. Un comité de rédaction, présidé par l'avocat et auteur Philippe Sands QC (Royaume-Uni), et la juriste et ancienne procureure des Nations Unies, Dior Fall Sow (Sénégal), formé de 12 juristes de renom et mandaté par la Fondation Stop Ecocide, propose de l'y ajouter.

politique européenne en matière de biodiversité »<sup>217</sup>: la directive « Oiseaux » prise en 1979 relative à la conservation des oiseaux sauvages<sup>218</sup>, et plus tard la directive « Habitats » instaurant une protection ambitieuse des espèces et de leurs habitats en 1992<sup>219</sup>.

L'environnement devient officiellement une compétence de l'Union européenne avec l'adoption du traité de Maastricht en 1992<sup>220</sup>. L'Europe développe une véritable politique environnementale qu'elle met en oeuvre par des normes et réglementations ayant vocation à harmoniser les législations nationales. Certains auteurs parlent de « prolifération normative »<sup>221</sup> puisqu'on compte près de 250 directives touchant les différents secteurs de l'environnement, qui ont été adoptées dans ce contexte. Toutefois, malgré un arsenal juridique fourni, force est de constater que la majorité des textes ne comprend aucune sanction. Les enjeux de la criminalité environnementale étant trop importants, l'Union européenne décide de développer un droit pénal de l'environnement européen capable d'assurer le respect de la législation européenne, tout en harmonisant les politiques pénales des pays membres.

**65. Le contentieux environnemental.** Entre 2010 et 2018, 68 dossiers en matière de criminalité environnementale étaient enregistrés. En 2019, un total de 39 dossiers étaient traités par Eurojust, avec 12 nouveaux dossiers, et 27 toujours en cours de traitement<sup>222</sup>. Il s'agit principalement d'exportation illégale de déchets dangereux, de trafic de pesticides et de trafic d'espèces sauvages. Parmi toutes les catégories de délits, la criminalité environnementale présente le moins de dossiers. Néanmoins, si l'on prend l'évolution du nombre de dossiers traités par année, ce chiffre apparaît en hausse constante, passé de 12 seulement en 2016 à 39 en 2019<sup>223</sup> et la projection pour 2019-2021 des besoins de coopération judiciaire dans ces domaines de criminalité est en hausse<sup>224</sup>.

*Mais qu'en est-il de l'activité de la Cour européenne de justice en matière d'environnement ?*  
La CJUE peut être saisie par le biais d'un renvoi préjudiciel émanant aussi bien d'une

---

<sup>217</sup> E.TRUILHE, « Droit de l'animal sauvage », Aix-Marseille Université.

<sup>218</sup> Directive n°79/409 du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages *JOCE* du 25/4/1979 L 103.

<sup>219</sup> Directive n°92/43 du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, *JOCE* du 22/7/1992, L 206.

<sup>220</sup> Traité de Maastricht, entré en vigueur le 1er novembre 1993.

<sup>221</sup> V.JAWORSKI, « Le droit européen au service de la protection pénale de l'environnement », *ENM RJA*, n°25, juin 2021, p.150.

<sup>222</sup> Rapport annuel d'Eurojust, 2019, *annexe*

<sup>223</sup> *Ibid.* p.59

<sup>224</sup> *Ibid.* p.60



juridiction civile que d'une juridiction pénale statuant au fond ou par une cour suprême<sup>225</sup>. Le rapport annuel de l'activité judiciaire de la CJUE de l'année 2020, révèle un nombre d'affaires en baisse en 2020, où 23 affaires ont été introduites, par rapport à l'année 2016 où l'on comptait 30 affaires. Toutefois, il convient de relativiser ces chiffres en raison de la pandémie de Covid19 qui a affecté l'activité des institutions en 2020. En effet, entre 2016 et 2019, le nombre d'affaires a augmenté, passant d'une trentaine, à une cinquantaine. En 2019, 4,87% des affaires introduites concernent l'environnement. Toutefois, le rapport d'activité ne distingue pas le contentieux pénal de l'environnement du reste de la matière. De plus, la mission d'évaluation fait remarquer les difficultés de nomenclature qui touche la base de données de la CJUE. Cette dernière distingue deux catégories : les déchets et la pollution, alors qu'il existe un contentieux similaire classé sous d'autres rubriques, ce qui complexifie l'analyse du traitement des dossiers par la Cour de justice.

En 2019, la CJUE condamne la France pour manquement aux obligations issues de la directive qualité de l'air de 2008<sup>226</sup>. Saisie par la commission européenne, elle a estimé que la France avait dépassé de manière systématique la valeur limite pour le dioxyde d'azote depuis plusieurs années. Bien qu'ayant obtenu un délai pour mettre en oeuvre les mesures nécessaires, la France est épinglée par la CJUE qui a rendu un nouvel arrêt<sup>227</sup>, constatant les manquements dans deux zones, Paris et la Martinique.

## **§2- La CEDH et l'apport du Conseil de l'Europe**

**66. L'apport de la juridiction européenne dans la protection de l'environnement.** Les arrêts de la Cour européenne n'ont pas de caractère exécutoire, néanmoins de nombreuses modifications du Droit français ont fait suite à une condamnation de la France par la CEDH. Le comité des ministres du Conseil de l'Europe est chargé de surveiller l'exécution des arrêts de la Cour et rend à ce titre des résolutions sur l'avancement de l'exécution<sup>228</sup>. Or, la Cour européenne dispose d'outils importants pour réprimer les atteintes à l'environnement. Notamment la Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal élaborée au sein du Conseil de l'Europe en 1998, et la Directive 2008/99CE du 19 novembre 2008 qui

---

<sup>225</sup> Article 267 du TFUE.

<sup>226</sup> CJUE 24 octobre 2019.

<sup>227</sup> CJUE, 28 avril 2022, affaire C286/21.

<sup>228</sup> Article 46 CESDH.

transpose au niveau communautaire les principes de la convention. La convention érige en infractions des comportements portant atteinte à l'environnement et prévoit des sanctions.

La jurisprudence environnementale de la Cour européenne est fournie, même si peu d'affaires s'inscrivent dans le champ de la protection de l'environnement par le droit pénal. En réalité, la Convention européenne des droits de l'homme ne consacre pas, en tant que tel, un droit à l'environnement. La Cour a dû s'y intéresser considérant que l'exercice de certains des droits garantis par la Convention pouvaient être compromis par la dégradation de l'environnement et l'exposition à des risques environnementaux<sup>229</sup>.

**67. La jurisprudence de la CEDH.** Dans l'affaire *Guerra et autres c. Italie*, où des personnes furent gravement intoxiquées par l'arsenic d'une usine chimique, la Cour a rappelé que les atteintes graves à l'environnement peuvent toucher le bien-être des personnes et les priver de la jouissance de leur domicile<sup>230</sup>. Parallèlement, elle a permis à de nombreuses reprises, en admettant la restriction de certains droits fondamentaux, la répression des atteintes environnementales d'une particulière gravité. En 2007, elle affirmait que certains droits fondamentaux, comme le droit de propriété « *ne devraient pas se voir accorder la primauté face à des considérations relatives à la protection de l'environnement, en particulier lorsque l'État a légiféré en la matière.* »<sup>231</sup>. Puis en 2010, dans une affaire de pollution de la mer par un navire espagnol ayant entraîné une catastrophe écologique, elle a rappelé qu'un niveau croissant de protection des droits de l'homme implique parallèlement une fermeté accrue envers les atteintes aux valeurs fondamentales des sociétés démocratiques<sup>232</sup>.

La CEDH, qui a statué à ce jour sur près de 300 requêtes ayant trait à l'environnement, occupe une place importante dans la répression des atteintes à l'environnement. Ces dernières années, les recours individuels devant la Cour européenne ont augmenté dans plusieurs pays du monde, dont la France. C'est le cas notamment de l'association Greenpeace qui a souhaité saisir la Cour pour non respect de l'article 6 de la CEDH par le Conseil d'Etat<sup>233</sup>.

---

<sup>229</sup> Cour européenne des droits de l'homme, « environnement et convention européenne des droits de l'homme », mai 2022.

<sup>230</sup> Cour EDH, 19 février 1998, *Guerra et autres c. Italie*, n° 14967/89

<sup>231</sup> CEDH, 27 nov. 2007, *Hamer c. Belgique*, requête n° 21861/03.

<sup>232</sup> CEDH, 20 septembre 2010, *Mangouras c. Espagne*, grande chambre

<sup>233</sup> Annexe 2020 p.198

**68. Conclusion de Titre.** Le précédent titre avait pour objet d'effectuer un panorama des différentes juridictions intervenant en matière environnementale. Dès lors, plusieurs constats peuvent être effectués. D'abord, si les infractions environnementales sont dispersées à travers les différents Codes, le contentieux, lui, est morcelé entre les juridictions. Ce qui conduit à une double source de complexité pour les justiciables, le parquet, mais également les magistrats. Malgré tout, l'ensemble des juridictions de l'ordre judiciaire et administratif paraît constituer un véritable arsenal juridictionnel pour lutter contre les atteintes à l'environnement. La France a la chance de bénéficier de juridictions capables de contrôler efficacement les dispositions législatives ainsi que leur bonne application par les magistrats. À cela s'ajoute les juridictions européennes, particulièrement intéressées par la matière environnementale. Néanmoins, l'ensemble de l'organisation juridictionnelle paraît très complexe. La question est désormais de savoir si cette complexité impacte le traitement du contentieux environnemental. À priori, une organisation juridictionnelle fonctionnelle et efficace doit être à même de traiter pleinement un contentieux, aussi complexe puisse-t-il être.

## **Titre II. L'efficacité de l'organisation juridictionnelle mise à l'épreuve par le contentieux environnemental**

**69. Une organisation efficace ?** La prise de conscience environnementale a conduit l'ensemble du système judiciaire français, ainsi que les instances européennes, à s'intéresser à l'environnement sous l'angle répressif. Il n'existe, par ailleurs, aucune juridiction ayant une compétence générale pour traiter des atteintes pénales à l'environnement dans leur ensemble, ni au niveau national, ni au niveau européen, ni même au niveau international. Si le législateur français aurait pu l'envisager en créant les nouveaux pôles régionaux, ce n'est pas le cas puisqu'ils ne sont compétents que pour certains délits et certaines contraventions. Et pourtant, chacune des juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif, auxquelles on peut ajouter les juridictions spécialisées qui ne cessent de s'accroître, ont toutes vocation à traiter « une partie » du contentieux. Ce même contentieux faisant appel à l'arsenal législatif du droit pénal de l'environnement, qui est régulièrement amené à être contrôlé par les hautes juridictions qui ne présentent aucune qualification particulière en la matière. Dans une période où l'État français est condamné de toute part pour son inaction en matière environnementale, et où la société civile se préoccupe toujours davantage de ces questions, il est primordial d'interroger l'efficacité de cette organisation judiciaire complexe. La meilleure option du législateur actuellement semble être celle de la spécialisation des juridictions (Chapitre I.), mais toute la question sera de savoir si celle-ci sera suffisante pour rendre leur place principale aux juridictions en matière de droit pénal de l'environnement (Chapitre 2.).

### **Chapitre I. Le choix de la spécialisation pour renforcer l'efficacité procédurale des juridictions**

**70. Le double visage de la spécialisation.** L'étude de la spécialisation des juridictions entraîne une forme de clivage. Si elle est très positive dans un sens, elle demeure limitée par ailleurs et source de complexité. Son arrivée a été très bien accueillie dans le monde juridique, et pour cause, elle semblait plus que nécessaire (Section I.). Néanmoins, des difficultés persistent (Section II.) et méritent une réflexion sur le bienfondé de cet outil.

## **Section I. Les enjeux sous-jacents au mouvement de spécialisation du droit pénal de l'environnement**

**71. Un avantage procédural pour le droit pénal de l'environnement.** La spécialisation juridictionnelle est une niche. Seuls quelques domaines y ont accès, le fait que le droit pénal de l'environnement en fasse pleinement partie, témoigne de sa place particulière dans le système juridique (§1.). Mais la spécialisation a, avant tout, pour objectif d'améliorer la réponse pénale apportée aux infractions environnementales (§2.).

### **§1- La répression spécialisée : une consécration politico-juridique**

**72. La spécialisation des juridictions répressives.** Une première approche de la spécialisation pourrait prendre en compte les multiples subdivisions de l'autorité judiciaire, séparée de l'ordre administratif, en différents tribunaux, puis en différentes chambres, en appel et en cassation. Mais l'approche qui est retenue est celle des juridictions « d'exceptions », c'est à dire des tribunaux dont un texte spécial prévoit la répartition des compétences et qui ne seront aptes à juger que des litiges expressément attribués par ce texte. Il existe des juridictions spécialisées en matière militaire, en matière politique mais pas seulement. La spécialisation des juridictions répressives s'étend à des domaines nécessitant par leur complexité et leur gravité, une approche différente de celle qu'apporteraient les juridictions de droit commun. L'étude des thématiques spécialisées révèle une logique similaire dans le processus de spécialisation. Initié par la loi du 9 septembre 1986<sup>234</sup>, qui a attribué une compétence nationale spécialisée aux juridictions parisiennes pour les infractions terroristes, le mouvement s'est ensuite considérablement étendu. Aujourd'hui, il touche la justice pénale des mineurs<sup>235</sup>, la délinquance économique et financière ainsi que la délinquance organisée<sup>236</sup>, et enfin les crimes contre l'humanité et les crimes et délits de guerre<sup>237</sup>. L'ensemble de ce contentieux présente des similitudes. En dehors de la gravité et de la complexité brandies par le législateur pour justifier systématiquement la spécialisation, il s'agit de domaines particulièrement sensibles dans l'opinion publique, dépassant, de fait, les

---

<sup>234</sup> Loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'Etat

<sup>235</sup> L'ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

<sup>236</sup> Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

<sup>237</sup> Loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011.

simples enjeux juridiques. Spécialiser un domaine devient alors un moyen de lui consacrer une place spéciale au sein du système judiciaire français et par ricochet, au sein des pouvoirs publics. C'est probablement cette même logique qui conduit le législateur à intensifier la spécialisation du droit pénal de l'environnement.

**73. Lorsque le législateur y tient, il spécialise.** Le mouvement de spécialisation des juridictions pénales en matière environnementale existe depuis une vingtaine d'années, avec les JULIS, puis les JIRS et les pôles santé publique environnement et continue à se développer par la création des pôles régionaux environnementaux. S'il peut sembler évidemment, au regard de la technicité du contentieux scientifique, de recourir à la spécialisation, elle n'est pas anodine pour autant. Elle implique, parallèlement, une spécialisation des magistrats et des procédures, ainsi qu'un corpus juridique réglant l'organisation juridictionnelle.

Dans un contexte d'action climatique insuffisante, le rapport de la mission d'évaluation commandé par le ministre de la justice et le ministre de la transition écologique, avait conseillé parmi ses recommandations, de spécialiser davantage la justice pénale en matière environnementale<sup>238</sup>. D'une certaine façon, au delà des questions d'efficacité procédurale, la spécialisation permet d'afficher la volonté, sincère on l'espère, de faire de l'environnement une des priorités juridiques et politiques des années à venir. Les enjeux environnementaux ont permis au droit pénal de l'environnement de prendre place aux côtés des autres contentieux spécialisés. La spécialisation incarne désormais un outils capable de renforcer la protection d'un enjeu sociétal majeur.

**74. Renforcer la réponse pénale judiciaire apportée aux délits environnementaux par la spécialisation.** Il s'agit là de l'objectif annoncé par la loi du 24 décembre 2020. L'étude d'impact énonce qu'il s'agit « *d'assurer un meilleur traitement du contentieux de l'environnement grâce à une spécialisation accrue des juridictions* »<sup>239</sup>. C'est ce que reprend la circulaire du 11 mai 2021 lorsqu'elle expose les trois piliers d'une justice environnementale renouvelée, le premier étant le renforcement de la spécialisation des juridictions<sup>240</sup>.

---

<sup>238</sup> Rapport « *Une justice pour l'environnement* », CGEDD n°012671-01, IGJ n°019-19, octobre 2019, p.7

<sup>239</sup> *Op. cit.*, Étude d'impact du Projet de loi relatif au parquet européen et à la justice pénale spécialisée, 2020, p.153.

<sup>240</sup> Circulaire du 11 mai 2021 visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale, NOR : JUSD2114982C.

Se pose alors deux questions, pourquoi avoir choisi la voie de spécialisation pour répondre à ces problématiques et en quoi va-t-elle permettre d'améliorer l'efficacité procédurale des juridictions ? Si des éléments étudiés précédemment permettent de répondre en partie à la première, la seconde mérite davantage de développement. Avant de tenter d'y répondre, il est intéressant de voir que le mouvement de spécialisation dépasse les frontières françaises. La France, rarement pionnière en matière d'environnement, ne l'a pas non plus été sur la question de la spécialisation des juridictions.

**75. La spécialisation en droit comparé.** Le mouvement de spécialisation est un mouvement mondial. Près d'une quarantaine de pays ont fait le choix de la spécialisation. Une étude réalisée pour le Programme des Nations unies (PNUE) a révélé l'expansion considérable, de ce qu'elle nomme « des cours et tribunaux environnementaux » (CTE) depuis les années 2000<sup>241</sup>. Autant dans les pays développés comme l'Australie et la Suède, pionniers de ce mouvement, que dans les pays en voie de développement comme l'Inde ou le Kenya. La spécialisation prend diverses formes. En 2016, le Congrès mondial de la nature de l'UICN a demandé à ses États membres d'adopter leur propres tribunaux pour l'environnement. Des juridictions ad hoc spécialisées dans le traitement du contentieux environnemental ont été créées en Inde, en Australie, au Chili, en Nouvelle Zélande, au Canada ou encore dans certains États américains. D'autres pays ont opté pour la création d'un parquet national spécialisé. C'est le cas de l'Espagne, des Pays-Bas, du Brésil et de l'Argentine notamment. Le parquet national espagnol pour l'environnement et l'urbanisme semble avoir fait ses preuves. Avec 250 procureurs scientifiques et de nombreux experts, environ 5000 cas instruits chaque année, l'Espagne a triplé ses procédures et condamnations entre 2006 et 2014<sup>242</sup>. Certains pays ont expérimenté des systèmes de sections spécialisées de cours ou de tribunaux comme en Suède, ou en Chine<sup>243</sup>, et d'autres, en l'absence de juridictions spécialisées, ont spécialisé leurs magistrats comme l'Allemagne<sup>244</sup>. C'est le cas également au Brésil où le droit de

---

<sup>241</sup> **G.PRING, C.PRING**, *Environnemental Courts&Tribunals : A guide for Policy Makers*, Nairobi, UN Environnement, 2016

<sup>242</sup> **D.AGOGUET, D.ATZENHOFFER, V.DELBOS**, « Les incriminations environnementales », *ENM RJA*, n°25, juin 2021, p.84

<sup>243</sup> **C.BILLIET, L.LAVRYSEN, J.VAN DEN BERGUE**, « La spécialisation environnementale dans le monde judiciaire : trois regards complémentaires », *Lexisnexis EEI*, n°12, décembre 2017

<sup>244</sup> Au sein des parquets des Länder, le traitement du contentieux est confié à un service ou à des magistrats spécialisés, comme les parquets de Hesse, de Hambourg et de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, en charge du traitement de la délinquance environnementale. Annexe circulaire p.82

l'environnement fait partie des épreuves de recrutement aux concours de juge et de procureur, leur permettant d'acquérir une formation de base dans ce domaine.

En 2022, de plus en plus de pays ont développé un système de spécialisation de leur institution judiciaire en matière de droit pénal de l'environnement. Cette expansion mondiale témoigne une fois de plus, que la spécialisation est le symbole d'un pays engagé dans la préservation de son environnement à travers la répression de ses atteintes. Renforcer la spécialisation de ses juridictions, était sûrement pour la France, un moyen de rattraper son retard de mauvais élève<sup>245</sup>.

## **§2- La spécialisation comme outil d'amélioration de la réponse pénale en matière environnementale**

**76. L'efficacité de la spécialisation établie.** La mission d'évaluation, lors du rendu de son rapport, a été on ne peut plus formelle, « *il faut maintenir les juridictions spécialisées qui traitent déjà de certaines questions d'environnement* »<sup>246</sup>. Selon la mission, ces juridictions spécialisées ont fait leur preuve. Elle donne pour illustration le cas des JULIS, dont la politique énergétique est unanimement reconnue, notamment en raison du caractère dissuasif des peines qu'elles prononcent<sup>247</sup>. Les pôles santé public et environnement, quant à eux, ont su s'adapter à la particularité de leur contentieux. Il en va de même pour les JIRS, qui, grâce à la coopération des offices centraux, ont pu revoir la conduite d'enquête pour permettre à des dossiers d'aboutir dans un délai raisonnable.

Pour une partie de la doctrine et de façon plus générale, la spécialisation a déjà fait ses preuves en matière de terrorisme, de criminalité organisée ou encore d'infractions économiques et financières. En quinze ans, les JIRS se sont saisies de 3 756 procédures, dont 2 975 affaires de criminalité organisée et 781 affaires économiques et financières. De part leur spécialisation, ces juridictions présentent des atouts majeurs comme la centralisation des informations, ou la mutualisation des compétences pluridisciplinaires de ses membres. Alliées à la coopération européenne et internationale, cela leur a permis d'avoir une meilleure

---

<sup>245</sup> Une nouvelle étude de l'ONG WWF a révélé le jour de dépassement des ressources comme étant le 5 mai 2022 pour la France, cinq mois plus tôt qu'en 1961. Elle constatait que si toute l'humanité vivait comme les Français, elle aurait déjà consommé toutes les ressources que la planète peut renouveler en un an. WWF, « 2022-2027, un quinquennat pour réussir face à la crise écologique », 5 mai 2022

<sup>246</sup> Rapport « *Une justice pour l'environnement* », CGEDD n°012671-01, IGJ n°019-19, octobre 2019, p.79.

<sup>247</sup> Cf *ultra*, n°151.



réactivité face à la mobilité géographique des réseaux. Le législateur espère certainement que les nouveaux pôles régionaux, dédiés à la lutte contre les atteintes environnementales, pourront eux aussi permettre l'amélioration significative du traitement du contentieux environnemental.

**77. Le magistrat référent.** La circulaire du 23 mai 2005<sup>248</sup>, puis la circulaire de la direction des affaires criminelles et des grâces en 2015<sup>249</sup>, ont préconisé la désignation au sein de tous les parquets et parquets généraux, de référents environnement. Ces magistrats sont décrits par la circulaire, comme présentant un certain nombre d'atouts. En tant qu'interlocuteurs locaux des administrations spécialisées, ils sont formés à la gravité des atteintes à l'environnement et peuvent donner des éléments de contexte aux magistrats du siège, tout en garantissant une politique pénale homogène au sein des parquets. Le questionnaire adressé aux Cours d'appel avait néanmoins révélé que le temps de travail consacré aux dossiers paraissait parfois insuffisant dans les petits parquets, et qu'il était nécessaire d'approfondir leur formation<sup>250</sup>. Certaines directions régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) interrogées, avait également déploré un manque d'engagement et un *turn over* important de ces magistrats qui entravaient la mise en place de relations pérennes<sup>251</sup>. La mission concluait aux limites de cette institution, en présence de magistrats dépassés, faute d'une réelle formation aux problématiques environnementales<sup>252</sup>. C'est pourquoi même si l'étude d'impact reconnaît leur utilité, elle tranche à l'insuffisance de la spécialisation des juridictions et de ses acteurs<sup>253</sup>.

**78. La formation des magistrats au coeur du processus de spécialisation.** Spécialiser des juridictions a permis d'accorder aux magistrats le temps nécessaire pour traiter des dossiers complexes en matière d'atteinte à l'environnement. Mais, « *pour que le juge puisse réparer le*

---

<sup>248</sup> Circulaire du 23 mai 2005 relative aux orientations de politique pénale en matière d'environnement (NOR : JUSD05-30088C)

<sup>249</sup> Circulaire du 21 avril 2015 relative aux orientations de politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement (NOR : JUSD1509851C)

<sup>250</sup> Questionnaire adressé au Cour d'appel 2020 p.170

<sup>251</sup> Mission justice et environnement, « Questionnaire aux directeurs régionaux de l'environnement, de l'aménagement et du logement (et DRIEE), octobre 2019

<sup>252</sup> Compte-rendu des tables rondes organisée avec le concours de la mission de recherche « droit et justice » (MRDJ), octobre 2019

<sup>253</sup> *Op. cit.*, Étude d'impact du Projet de loi relatif au parquet européen et à la justice pénale spécialisée, 2020, p.108

*préjudice écologique, encore faut-il que, au regard des règles processuelles en vigueur, le juge puisse tout à la fois, admettre la recevabilité de l'action, comprendre la complexité scientifique du litige et prescrire des mesures adéquates à sa réparation.* »<sup>254</sup>. Si ces propos concernent le procès civil, ils ont encore plus de sens en matière pénale. *Comment le juge pourrait-il aborder les atteintes à l'environnement sans en maîtriser le contenu ?* L'institution des pôles régionaux environnementaux va de pair avec la spécialisation des magistrats. C'est du moins ce que préconise la mission d'évaluation. Même si ce sujet reste en retrait dans la loi du 24 décembre 2020<sup>255</sup> et dans la circulaire du 11 mai 2021<sup>256</sup>, il semble avoir été pris en compte par l'école nationale de la magistrature à Bordeaux.

**79. Les formations proposées par l'école nationale de la magistrature.** Initialement, la formation des auditeurs de justice se veut tournée vers la maîtrise des contentieux généraux, mais, désormais, ceux-ci sont sensibilisés à la matière dès leur période d'étude initiale à Bordeaux<sup>257</sup>. Le pôle économique, social et environnemental de l'école propose des conférences, des séquences pédagogiques, ainsi que des stages en partenariat avec la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), la Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM), ou encore l'Office français de la biodiversité (OFB). L'environnement fait désormais partie du programme initial, ce qui n'a pas toujours été le cas. Il en va de même pour la formation continue de l'École Nationale de la Magistrature (ENM), qui propose depuis 2018 seulement, deux sessions dédiées à l'environnement, « *Les droits de l'environnement* »<sup>258</sup> et « *L'animal et le droit* »<sup>259</sup>. Pour les magistrats en fonction, un diplôme universitaire portant sur le droit répressif de l'environnement<sup>260</sup> a été ouvert en 2020 en association avec l'ENM et des stages collectifs et individuels sont proposés au sein de l'OFB et des conservatoires du littoral.

---

<sup>254</sup> **Rapport final de recherche pour la Mission de Recherche Droit et Justice**, M. HAUTEREAU-BOUTONNET et È. TRUILHÉ, *Le procès environnement, du procès sur l'environnement au procès pour l'environnement*, convention de recherche n° 216.09.28.12 du 29 septembre 2016, publié en mai 2019.

<sup>255</sup> Loi n°2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée, JO du 26 décembre 2020.

<sup>256</sup> V. Circulaire pré.

<sup>257</sup> **M.VIVIER-DARVIOT**, « Les incriminations environnementales », *ENM RJA*, n°25, juin 2021, p.184.

<sup>258</sup> Cette formation comprend pour les aspects juridiques de la biodiversité et de la santé publique, l'enquête environnementale, le droit des installations classées, la réparation du préjudice écologique, la protection des espaces maritimes, le risque climatique et les enjeux internationaux;

<sup>259</sup> **M.SAUNIER-DUFOUR**, *ENM RJA*, n°25, juin 2021, p.185.

<sup>260</sup> « Droit répressif de l'environnement » Université Paris 1.

Mais la récente loi du 24 décembre 2020, a conduit l'ENM à renforcer ses formations afin d'accompagner l'émergence des pôles régionaux environnementaux. De nouveaux projets ont vu le jour, notamment un partenariat avec l'Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement (OCLAESP) ayant vocation à ouvrir un parcours d'enseignement à distance, normalement réservé aux enquêteurs spécialisés, et portant sur des thématiques liées aux atteintes à l'environnement et à la santé publique. On peut aussi citer un cycle approfondi sur la justice environnementale destiné aux magistrats souhaitant se spécialiser, en abordant notamment les thématiques de la réponse pénale et des spécificités du procès environnemental. Les futurs magistrats des pôles bénéficieront donc de divers moyens pour se former et nombreux sont ceux qui saluent cette avancée. Bien sûr pour d'autres, il serait possible d'aller encore plus loin, par exemple en spécialisant le juge administratif en matière environnementale, car après tout, il traite une part non négligeable du contentieux<sup>261</sup>.

**80. Le recours à des personnes qualifiées dans le domaine de l'environnement.** Spécialiser les magistrats présentent des limites qui seront étudiées ci-après<sup>262</sup>. Une matière technique et scientifique nécessite un regard de spécialiste voire d'expert. La loi du 24 décembre 2020 a imaginé des assistants spécialisés pour accompagner les magistrats<sup>263</sup>. Leur rôle au sein d'une juridiction va être essentiellement d'apporter un appui scientifique, technique et réglementaire tout au long de l'enquête. Ils peuvent accompagner de façon permanente des magistrats du parquet ou des juges d'instruction, à la manière d'un conseiller technique. À titre d'exemple, et en fonction de la procédure en cours, ils peuvent réaliser une analyse initiale d'une plainte et de la réglementation applicable, proposer des axes d'investigations ou encore rechercher des experts dans le domaine environnemental<sup>264</sup>. D'ailleurs, les assistants spécialisés ne sont pas des experts requis dans le cadre d'une enquête seulement.

En revanche, le professeur L. DE REDON insiste sur le rôle fondamental des expertises en matière environnementale. Pour des affaires JIRS, il est fréquent que des inspecteurs de la DREAL assistent aux audiences pour faire valoir le côté technique et scientifique de certains process industriels au tribunal. De même, dans les pôles santé publique et environnement, une

---

<sup>261</sup> GreenPeace, chiffre 2020 p.203

<sup>262</sup> Cf, *Ultra* §2 p.67.

<sup>263</sup> Sur ce point, cf. *infra* n°39.

<sup>264</sup> B.LE CHATELIER, « Le rôle de l'assistant spécialisé en matière environnementale », *ENM RJA*, n°25, juin 2021, p.45

équipe renforcée d'assistants spécialisés gravite autour du magistrat pour l'aider à gérer de très nombreuses expertises, typiques dans ce domaine.

Pour l'étude d'impact, spécialiser les juridictions dans la lutte contre les atteintes à l'environnement signifie avant tout, favoriser la présence à l'audience des représentants des administrations et celle des agents ayant constaté les infractions<sup>265</sup>. L'apport du contexte et des enjeux de la réglementation qui a été méconnue est essentiel dans un domaine aussi complexe. L'étude précise qu'ils peuvent également fournir des indications utiles à prendre en compte dans le prononcé de la peine, il s'agit d'informer les magistrats sur l'évolution du dommage et les perspectives de remise en état du milieu<sup>266</sup>.

Cette spécialisation renforce aussi l'effectivité du droit de l'environnement.

**81. Une meilleure visibilité.** Enfin, la spécialisation des juridictions permet d'éclairer la société civile sur la voie juridique à emprunter en matière d'atteintes à l'environnement. Au niveau régional, la présidente du tribunal judiciaire de Grenoble regrette le manque de visibilité des contribuables ainsi que des associations environnementales, qui n'envisagent pas la justice judiciaire comme une façon de lutter contre les atteintes à l'environnement. En effet, ce tribunal ne traite qu'une soixantaine de procédures par an, dont seulement une trentaine d'infractions donnant lieu à une condamnation pénale, alors même que le territoire de Grenoble possède de nombreuses zones protégées ainsi que des infrastructures industrielles, agricoles et chimiques, toutes pouvant être source de préjudices environnementaux<sup>267</sup>.

La spécialisation d'une juridiction, d'un pôle en l'occurrence, expose clairement la voie judiciaire comme un outil de répression en matière environnementale.

**82. Un dispositif presque parfait ?** La spécialisation apporte une réponse à de multiples problématiques. Si elles n'ont pas encore été évoquées jusqu'à présent, le manque de moyens et la surcharge des juridictions sont probablement la première explication d'une faible répression des atteintes à l'environnement. Créer un pôle spécialisé au sein d'une juridiction, revient à permettre à des magistrats de se concentrer exclusivement sur ce contentieux. Par conséquent, la répression ne peut en être que meilleure, car on le sait, dans la priorisation des

---

<sup>265</sup> *Op. cit.*, Étude d'impact du Projet de loi relatif au parquet européen et à la justice pénale spécialisée, 2020, p112

<sup>266</sup> *Op. cit.*, Étude d'impact du Projet de loi relatif au parquet européen et à la justice pénale spécialisée, 2020, §2.2.2, p.153

<sup>267</sup> Les Affiches de Grenoble et du Dauphiné, mars 2021, Anne Auclair-Rabinovitch.

dossiers à traiter, le contentieux environnemental n'est jamais prioritaire. De plus, la formation des magistrats qui siègeront dans ces juridictions, accompagnés par des assistants spécialisés, ne peut qu'améliorer le traitement de fond d'un contentieux dont la technicité n'est plus à démontrer. Voilà un exemple qui démontre que l'amélioration de la procédure enrichit le traitement au fond. Toutefois, il convient de prendre du recul. En effet, si pour certains auteurs, spécialiser les magistrats permet de restaurer la place du juge répressif<sup>268</sup>, d'autres restent plus mitigés.

## **Section II. Les limites de la spécialisation dans sa mise en oeuvre effective**

**83. Des objections à la mise en place de nouvelles juridictions spécialisées.** Le rapport remis en 2019 de la mission d'évaluation l'avait lui-même souligné, la création de nouvelles juridictions dans chaque cour d'appel suscite des objections<sup>269</sup>. La plus évidente concerne la problématique de la répartition du contentieux (§1), mais au-delà de cette difficulté, certains auteurs ont exprimé certaines réserves moins apparentes (§2).

### **§1- L'enchevêtrement des compétences entre six juridictions judiciaires**

**84. Qui fait quoi?.** Le moins que l'on puisse dire, c'est qu'il n'est pas commun de s'interroger sur la répartition d'un contentieux entre six juridictions judiciaires différentes. Dans le premier titre de ce mémoire, nous avons étudié la répartition des compétences, juridiction après juridiction. Si cette répartition pouvait paraître tout à fait limpide sous cet angle, elle l'est beaucoup moins dès lors qu'on procède à une analyse comparative des compétences de ces juridictions. Il s'agit d'un partage de compétence technique (1.), qui introduit « d'épineux conflits de compétence »<sup>270</sup> (2.).

---

<sup>268</sup> Op.cit, Dalloz, « Spécialisation de la justice pénale environnementale : retour sur la loi du 24 décembre 2020 ».

<sup>269</sup> Rapport « *Une justice pour l'environnement* », CGEDD n°012671-01, IGJ n°019-19, octobre 2019, p.82.

<sup>270</sup> **C.ROBACZEWSKI**, « Le traitement judiciaire des « petites » infractions environnementales », *ENM RJA*, n°25, juin 2021 p.12

## 1) Un partage de compétence technique

**85. L'articulation des juridictions interrégionales (JIRS, JULIS, PSPE) et des pôles régionaux.** Sans même évoquer la compétence des juridictions administratives pour une part non négligeable du contentieux, six juridictions judiciaires se partagent le contentieux pénal de l'environnement en 2022. Comme mentionné précédemment, il en va de la volonté de la mission d'évaluation d'avoir préservé, telles quelles, les juridictions spécialisées existantes, ajoutant ainsi à une organisation judiciaire déjà dense, des pôles régionaux.

La circulaire du 11 mai 2021 précise que les pôles régionaux sont dotés d'une compétence concurrente en matière d'atteinte à l'environnement, à l'exception des délits spécifiques relevant des JULIS et des JIRS, dont l'article 706-2-3 du Code de procédure pénale fait expressément exclusion<sup>271</sup>. Il est vrai que la compétence des JULIS est bien particulière, et pourtant son articulation est parfois délicate avec les tribunaux maritimes, en matière de naufrage d'un navire<sup>272</sup>. La circulaire affiche clairement ses ambitions concernant les JULIS, à savoir devenir la juridiction environnementale de référence pour le milieu marin, et elle précise, « *et ce d'autant que leur compétence concurrente s'exerce indépendamment de tout critère de complexité* »<sup>273</sup>.

En effet, ce n'est pas le cas des JIRS, ni des pôles de Paris et Marseille. Ces derniers conservent leur pôle interrégional de santé publique ainsi que leur pôle interrégional des accidents collectifs, respectivement compétents en matière de délit de pollution d'ampleur et en matière de contentieux environnemental et industriel de « grande complexité ». De ce fait, ils ont une compétence concurrente avec les pôles régionaux sur les délits du Code de l'environnement, mais également sur certains délits du Code rural et de la pêche maritime, lorsqu'est en cause un produit ou une substance réglementé en raison de ses effets ou de sa dangerosité, notamment. En conclusion, se pose la question suivante : quelle juridiction saisir sur des affaires concernant la gestion de déchets irrégulière, d'utilisation illicite de produits phytosanitaires ou encore de pollutions industrielles<sup>274</sup> ?

Pour ce qui est des JIRS, la criminalité organisée en matière environnementale est tout aussi spécifique. Néanmoins, le même critère de complexité, déjà prévu pour définir la compétence

---

<sup>271</sup> Circulaire du 11 mai 2021 visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale, NOR : JUSD2114982C, p.5.

<sup>272</sup> Cf, *Infra*, n°26.

<sup>273</sup> Circulaire préc., p.6.

<sup>274</sup> *Ibid*, p.6

des JIRS<sup>275</sup>, a été retenu pour fixer la compétence des pôles spécialisés. Ce choix peut évidemment conduire à des conflits de compétence, que le législateur a prévu de résoudre, tant bien que mal<sup>276</sup>.

**86. L'articulation des juridictions spécialisées avec les juridictions de droit commun.** En dehors de la répartition de complexe entre les compétences des juridictions spécialisées, se pose inévitablement la question de l'articulation entre les pôles régionaux et les juridictions de droit commun. Car en effet, si les grandes infractions relèvent des juridictions très spécialisées, les petites infractions peuvent faire l'objet d'une répartition tout aussi délicate. C.ROBACZEWSKI résume très bien la situation en disant que lorsqu'elles sont « petites » mais aussi « complexes » ou apparaissent comme telles, elles sont traitées, de manière prioritaire par les pôles régionaux spécialisés en matière d'atteinte à l'environnement, mais lorsqu'elles sont « très petites » ou « petites mais non complexes », ces infractions ne peuvent relever que de la compétence des tribunaux judiciaires de droit commun<sup>277</sup>. Une situation pour le moins alambiquée, qui s'ajoute aux difficultés qui touchent la matière environnementale pour les parquets<sup>278</sup>. En effet, le parquet qui a diligenté l'enquête, ainsi que le parquet du pôle régional spécialisé correspondant à un même ressort, peuvent tous deux entreprendre de se saisir ou au contraire refuser de se saisir, d'un contentieux dont la complexité n'est pas véritablement établie. Cette même difficulté peut se poser en cours de procédure, devant le juge d'instruction. Qui est alors compétent ? Même si le législateur a prévu le dessaisissement de la juridiction non spécialisée à la demande du parquet<sup>279</sup>, ces difficultés peuvent entraver le bon fonctionnement de la justice. Pour la circulaire de 2021, cette gestion délicate est la mission du procureur de la République du siège du pôle régional, qui doit s'assurer « *du fonctionnement optimisé du pôle et de la fluidité des échanges d'informations entre le parquet-pôle et les parquets infra-pôle* »<sup>280</sup>.

---

<sup>275</sup> Article 706-75 Code de procédure pénale.

<sup>276</sup> Cf ultra n°84.

<sup>277</sup> C.ROBACZEWSKI, « Le traitement judiciaire des « petites » infractions environnementales », *ENM RJA*, n°25, juin 2021 p.13.

<sup>278</sup> Cf, *Ultra*, Section I, p.88.

<sup>279</sup> Article 43-1 du Code de procédure pénale.

<sup>280</sup> Circulaire préc., p. 4

## 2) Les risques de conflits de compétence

**87. La gestion des conflits par les parquets.** Si la qualification juridique des faits, dans des affaires environnementales, ne pose aucune difficulté, la répartition des compétences entre juridictions ne sera probablement pas un problème. Toutefois, qu'est-il censé se passer si des affaires mêlent plusieurs thématiques ? Nous l'avons vu lors de l'étude des pôles de Paris et de Marseille, de plus en plus de contentieux sont transversaux et touchent aussi bien des questions de santé publique, d'accidents collectifs que d'environnement. Que devrait faire le parquet si un contentieux venait à mêler santé publique, criminalité organisée, et pollution par rejet de navire ? Bien que la question soit un tantinet humoristique, le développement des réseaux criminels de grande ampleur, ayant des répercussions locales sur l'environnement, peut conduire à ce genre de conflit.

La circulaire prévoit qu'il revient au procureur de la République du pôle régional, de s'assurer du bon fonctionnement de celui-ci. Or, cette perspective fait sens depuis que la loi du 24 décembre 2020 a inséré un nouvel article 43-1 dans le Code de procédure pénale, accordant aux parquets spécialisés une compétence prioritaire sur les parquets non spécialisés. Cet article, critiqué par la doctrine<sup>281</sup>, ne résout pas toutes les questions que pose la nouvelle organisation juridictionnelle<sup>282</sup>, même si c'est ce que préconise la circulaire. En effet, il n'agit pas sur la notion « compétence concurrente ».

Pour A. GIUDICELLI, parler de compétence concurrente, revient à affirmer une « *égalité de position des juridictions concernées* »<sup>283</sup>, ce qui, en matière de juridictions spécialisées, dépend du critère de la complexité. Or, si l'on s'en réfère à la décision marquante de la Cour de Cassation, le 26 juin 2001<sup>284</sup> en matière économique et financière, l'évaluation du critère de la complexité n'appartient pas aux parties<sup>285</sup>. Finalement, si cette décision s'avère applicable en matière de juridictions spécialisées environnementales, cela revient à considérer

---

<sup>281</sup> **J. LAGOUTTE**, « Joyeux Noël ? Regard sur le chapitre V de la loi du 24 décembre 2020 relative au parquet européen, à la justice environnementale et à la justice spécialisée », *Droit pénal*, février 2021 étude 5.

<sup>282</sup> *Op. cit.*, **C. ROBACZEWSKI**, « Le traitement judiciaire des « petites » infractions environnementales », *ENM RJA*, n°25, juin 2021, p.18.

<sup>283</sup> **A. GIUDICELLI**, « Poursuite, instruction et jugement des infractions en matière économique et financière », *Dalloz RCS*, 2002, p.627.

<sup>284</sup> Cass, crim, 26 juin 2001, n°00-85.526, Bull.crim n°159, obs. **F. ROUSSEAU**, *Chronique de droit pénal général*.

<sup>285</sup> « *Les parties ne sont pas admises à contester la mise en oeuvre, au regard de la complexité apparente de l'affaire, des règles de compétence des juridictions spécialisées en matière économique et financière, prévues par l'article 704 du Code de procédure pénale* »



qu'il relève des magistrats du parquet de prévenir d'éventuels conflits, n'en déplaie aux parties.

Toutefois, nous pouvons être rassurés car la circulaire du 30 septembre 2014 et la dépêche du 24 avril 2017, avaient anticipé ces problématiques et y apportent « une réponse ». En cas de conflit de compétence entre un parquet de l'inter-région et le parquet JIRS, elle préconise un contact entre les deux procureurs, qui aboutirait en cas de désaccord ultime, à un arbitrage final de la part du procureur général près la cour d'appel concernée. Même chose si un conflit devait advenir entre un parquet infra-JIRS et un parquet JIRS dans deux cours d'appel différentes - avec en plus, cette fois, une information à leurs procureurs généraux et en cas de désaccord en cascade, d'abord entre les procureurs, puis entre les procureurs généraux - l'arbitrage final reviendrait au procureur général JIRS. L'histoire se répète une nouvelle fois, en cas de conflit de compétence entre deux parquets JIRS. Cette fois tout de même, en cas d'ultime désaccord, la circulaire du 17 décembre 2019 préconise « une analyse de la direction des affaires criminelles et des grâces en cas de désaccord entre les deux procureurs généraux JIRS ».

L'étude d'impact de la loi du 24 décembre 2020, sans émettre de critique, souligne tout de même l'incompatibilité manifeste de ces dispositifs avec la célérité qu'exigent les enquêtes sensibles<sup>286</sup>. Selon elle, il faudrait déterminer la juridiction compétente avant la mise en mouvement de l'action publique, car une fois une juridiction de jugement ou d'instruction saisie, les procédures de dessaisissement sont particulièrement lourdes<sup>287</sup>.

**88. L'exemple de l'organisation institutionnelle canadienne.** Le moins que l'on puisse dire, c'est qu'il n'existe pas de solution miracle à la résolution des conflits de compétence, et que la création de juridictions supplémentaires ne risque pas d'aider à en trouver. Au delà d'un problème d'efficacité pure, les conflits de compétence peuvent constituer de véritables « parasites » dans la lutte contre les atteintes à l'environnement. C'est peu ou prou ce qui arrive actuellement aux juridictions canadiennes. Et pourtant, les Canadiens n'ont pas six juridictions judiciaires potentiellement compétentes, mais seulement deux grands ordres: les juridictions provinciales et les juridictions fédérales. La professeure Paule HALLEY déclare

---

<sup>286</sup> *Op. cit.*, Étude d'impact du Projet de loi relatif au parquet européen et à la justice pénale spécialisée, 2020. P.112

<sup>287</sup> *Ibid.*

que les conflits de compétence entravent la répression des atteintes à l'environnement<sup>288</sup>. C'est au magistrat que revient le travail de tenter de dégager l'intention du législateur par l'étude de la loi afin de savoir à qui entendait-il confier la compétence pour tel ou tel contentieux. Les Canadiens aussi connaissent une prolifération des tribunaux spécialisés avec les conséquences qui l'accompagnent<sup>289</sup>. Sans entrer dans le détail d'une organisation judiciaire complexe, il est intéressant de constater les conséquences de ces conflits sur la protection de l'environnement. Pour la professeure HALLEY, la répression des atteintes à l'environnement est noyée sous un contentieux parasite qui consiste à déterminer la juridiction compétente. À tel point, que les avocats de la défense, souvent ceux de grandes entreprises dont certaines activités menacent l'environnement, ont développé le réflexe de contester systématiquement la compétence de la juridiction. Les procès s'éternisent parfois durant des années, et le préjudice écologique n'est finalement ni sanctionné, ni réparé. Une situation préoccupante qui pourrait se développer en France si l'on ne trouve pas rapidement de solution à ces difficultés.

**89. Une bonne coordination obligatoire.** La solution sur laquelle misent la mission d'évaluation, la loi du 24 décembre 2020, son étude d'impact et sa circulaire d'application<sup>290</sup>, réside dans « la bonne coordination des acteurs ». La circulaire est on ne peut plus claire, la nouvelle organisation judiciaire exige d'adapter les modalités d'échanges d'informations sur les procédures environnementales. Et c'est ainsi qu'elle fait d'une pierre deux coups, en faisant des pôles régionaux, à l'origine de ce besoin, la réponse à celui-ci. Tel qu'il a été développé précédemment, ils ont vocation à devenir les nouveaux coordonnateurs de la répression environnementale<sup>291</sup>. Pour l'articulation avec les pôles santé publique et environnement, la circulaire prévoit même que les pôles régionaux deviennent leur interlocuteur, car « *par leur expertise et leur connaissance du ressort, (ils) sont en effet les plus à même d'apporter une première analyse du dossier et d'aviser leur pôle interrégional des*

---

<sup>288</sup> P.HALLEY, A.GAGNON-ROCQUE, « La sanction en droit pénal canadien de l'environnement : la loi et son application », Les cahiers du droit, décembre 2009, Volume 50, numéro 3-4, septembre-décembre 2009, p. 919-966

<sup>289</sup> C.BRUNELLE, M.SAMSON, « Les conflits de compétence entre tribunaux spécialisés : une question de textes ou de contexte? »

<sup>290</sup> *Op. cit.*, Étude d'impact du Projet de loi relatif au parquet européen et à la justice pénale spécialisée, 2020. Circulaire du 11 mai 2021 visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale, NOR : JUSD2114982C

<sup>291</sup> Cf infra n°43.

*affaires de grande complexité relevant de leur compétence* »<sup>292</sup>. Doit-on comprendre que les pôles régionaux auront aussi vocation à régler les conflits de compétence ? Tout ceci reste vague, mais une chose est certaine, ces difficultés devront être surmontées si l'on espère améliorer l'efficacité procédurale des juridictions.

## §2- Les limites à la spécialisation des magistrats

**90. D'autres ombres au tableau.** La difficile répartition des compétences et les conflits qui en découlent, ne sont pas les seules limites de la spécialisation des juridictions. Certaines difficultés paraissent un peu moins évidentes, et pourtant, elles pourraient à terme, entraver la bonne répression des atteintes à l'environnement.

**91. Le critère de la volumétrie.** Le critère de la faible volumétrie du contentieux peut être analysé selon une double perspective. Tout d'abord, pour qu'une juridiction spécialisée puisse traiter efficacement d'un contentieux technique, elle ne doit prendre en charge que quelques dossiers. C'est le cas des JIRS notamment, qui s'occupent exclusivement des affaires les plus complexes<sup>293</sup> qui relèvent de sa juridiction. Pour l'auteur C.GINESTET, le faible nombre de dossiers qu'aura à traiter une JIRS « *est le gage d'une bonne connaissance des modes opératoires des infractions à poursuivre* »<sup>294</sup>.

Il en va de même pour l'environnement. Au vu de la technicité et de la complexité de la législation qui entourent le contentieux environnemental, il est primordial que les juridictions spécialisées ne soient pas surchargées de dossiers,. Pour que ces juridictions soient efficaces, les magistrats doivent être en capacité d'accorder l'attention nécessaire à ces affaires. Or, un afflux de dossiers peut arriver rapidement.

On l'a vu dans le cas des pôles de santé publique et d'environnement et des pôles accidents collectifs, qui doivent faire face à de plus en plus de dossiers. Dans ce cadre là, décharger ces juridictions très spécialisées d'une partie de leur contentieux pourrait être une bonne chose. Mais les pôles régionaux vont-ils vraiment pouvoir répondre à ce besoin? Au regard de la répartition des compétences, la question se pose. En présence d'une affaire d'accident collectif ou d'une catastrophe sanitaire mêlant l'environnement, les pôles de Paris et de

---

<sup>292</sup> Circulaire préc., p.7

<sup>293</sup> Bien qu'elle ne soit pas le dernier maillon de la chaîne, puisque les affaires de « très » grande complexité relèvent de la JUNALCO en matière de criminalité organisée.

<sup>294</sup> C.GINESTET, « La spécialisation des juges », LGDJ, Toulouse, Lextenso édition, 2012, p.129.

Marseille seront les plus qualifiés pour traiter le dossier, d'autant qu'ils dépendent, eux aussi, du critère de complexité. Les pôles régionaux apparaissent comme « moins » spécialisés que les autres juridictions qui sont d'ailleurs qualifiées parfois de « très spéciales ». À l'instar de l'adage, « *Specialia generalibus derogant* »<sup>295</sup>, les juridictions « très spécialisées » primeraient sûrement sur les juridictions « spécialisées ».

Et pourtant, paradoxalement, la principale critique adressée à la spécialisation des juridictions est la trop faible volumétrie du contentieux pénal environnemental depuis 10 ans<sup>296</sup>. Tel qu'évoquée de nombreuses fois, la part des affaires traitées par les juridictions pénales en matière environnementale représente moins de 1% du total des affaires tous contentieux confondus. À quoi pourrait servir de spécialiser les juridictions, si elles n'ont pas d'affaires à traiter ? Ce point fera l'objet d'une étude plus approfondie dans le Titre II<sup>297</sup>.

**92. Les limites substantielles de la formation des magistrats.** La problématique suivante fait écho au « *self-restraint* » du Conseil Constitutionnel qui refuse de se livrer à une appréciation des données scientifiques des litiges<sup>298</sup>. Ces préoccupations d'une complexité sans équivoque, ont naturellement amené le Professeur FONBAUSTIER au problème de la spécialisation des magistrats siégeant dans les juridictions de jugement.

Le droit de l'environnement, tout comme son versant répressif, englobe un très grand nombre de domaines. Si l'on se réfère à la liste non exhaustive des métiers dans le secteur de l'environnement, on y trouve des climatologues, des géologues, des paysagistes, des éthologues, des naturologues, des océanographes, des météorologues, des hydrogéologues, des rudologues, des zoologistes, des botanistes, des biologistes, des écotoxicologues, des entomologistes, des hydrauliciens (...), sans parler des très nombreuses spécialisations d'ingénieurs.

La vraie question est de savoir dans quel domaine les juges vont être spécialisés ? La seule maîtrise des textes applicables suffira-t-elle aux magistrats pour gérer des affaires complexes pouvant faire appel à autant de domaines différents ? Si le juge spécialisé a vocation à devenir un authenticateur de véracité des données scientifiques, alors la complexité de sa mission est à redouter. Il existe une véritable fragmentation entre ces différentes spécialisations qui sont

---

<sup>295</sup> Le spécial déroge au général, qui signifie que lorsque deux cadres juridiques peuvent s'appliquer à une situation, l'un spécifique et l'autre général, c'est le cadre spécifique qui doit être appliqué.

<sup>296</sup> Rapport « *Une justice pour l'environnement* », CGEDD n°012671-01, IGJ n°019-19, octobre 2019, p.82.

<sup>297</sup> Cf, Titre II.

<sup>298</sup> Cf, *Infra*, n°61.

en réalité, autant de points de vue scientifiques divergents. Car en effet, ce n'est pas parce qu'une donnée possède un caractère scientifique qu'elle s'accompagne d'un consensus. La loi du 24 décembre 2020, son étude d'impact et la circulaire du 11 mai 2021 ont parfaitement éludé la question de la spécialisation des magistrats, qui avait pourtant été soulevée par la mission d'évaluation<sup>299</sup>. L'étude d'impact énonce simplement « *Les magistrats exerçant au sein de ces pôles seront formés aux problématiques environnementales* ». Reste à espérer que les nouvelles formations proposées par l'ENM<sup>300</sup> suffiront à donner aux magistrats spécialisés, les outils pour faire face à la subtilité des données scientifiques.

**93. Une matière peu attractive pour les professionnels du droit.** Si nous avons évoqué les limites substantielles des formations qui pourront être délivrées aux magistrats, il ne faut pas oublier l'essentiel. Encore faut-il qu'il y ait des volontaires pour y assister.

Une vice-procureur référente environnement livrait le constat suivant lors d'un entretien<sup>301</sup>, « *le droit de l'environnement reste illisible pour la grande majorité de la profession (...), personne ne veut faire de contentieux technique. L'environnement c'est un contentieux technique très chronophage, et pas rentable* ». Les magistrats sont « déconnectés » des questions environnementales. Il s'agit d'une branche du droit qui n'est pas enseignée dans le cursus général en faculté et qui tend seulement à commencer à se développer à l'ENM. Sylvain BARONE constate la faible rentabilité d'une telle formation. Très peu de magistrats sont intéressés, ils ne voient pas l'utilité de se former dans ce domaine « *pour une dizaine de dossiers par an* »<sup>302</sup>.

Ce point de vu est partagé par l'ancienne coordonatrice du pôle santé du tribunal de grande instance de Paris, qui exprime très clairement que les dossiers de santé publique « *ennuient tout le monde* » et qu'elle n'a jamais vu un procureur la saisir sur un de ces dossiers<sup>303</sup>. Selon elle, le travail que représente une affaire de santé publique peut paraître fastidieux pour les magistrats et particulièrement long.

---

<sup>299</sup> **Rapport « Une justice pour l'environnement »**, B. CINOTTI, J.-F. LANDEL, D. AGUOGUET, D. ATZENHOFFER, V. DELBOS, Mission d'évaluation des relations entre justice et environnement, CGEDD n°012671-01, IGJ n°019-19, octobre 2019.

<sup>300</sup> Cf, *Infra*, n°78.

<sup>301</sup> **S. BARONE**, «L'impunité environnementale : l'État entre gestion différentielle des illégalismes et désinvestissement global », *Champ pénal*, vol. XV, 2018.

<sup>302</sup> *Ibid.* « *Personne n'y va en formation, pourquoi vous formez? Pour 10 dossiers par ? Je ne regarde même pas l'offre* ».

<sup>303</sup> **S.TARDY-JOUBERT, M-O BERTELLA-GREFFROY**, « Les dossiers de santé publique ennuiement tout le monde », *Actu-juridique*, 21 juin 2016.

**94. La part restante aux juridictions de droit commun.** Pour terminer, il est nécessaire d'évoquer l'impact des juridictions spécialisées sur les juridictions de droit commun. Si l'on se réfère à la circulaire du 11 mai 2021, le contentieux restant entre les juridictions de droit commun est celui des plus petites atteintes à l'environnement<sup>304</sup>. L'étude d'impact considère que la plupart des infractions portant atteinte à l'environnement ne fait l'objet d'aucune spécialisation, et que ce contentieux relève « principalement » de la compétence des juridictions de droit commun<sup>305</sup>. Si la véracité de ces affirmations reste à nuancer, la situation est amenée à changer avec la création des pôles régionaux, qui ont compétence pour pratiquement toutes les atteintes à l'environnement. Seul le critère de complexité restreint leur champ de compétence, mais tel qu'il a déjà été souligné précédemment, existe-il vraiment un contentieux « simple » en matière environnementale ? Avec seulement 1% des affaires à caractère environnemental traitées par les juridictions, la part réservée aux juridictions de droit commun va considérablement diminuer en présence de pôles régionaux fonctionnels. Avec un taux de réponse pénale de 92,8% en 2018 pour les infractions au Code de l'environnement, et un taux d'alternatives aux poursuites de 78,6%, la part restante du contentieux traité par les juridictions de droit commun est de 13,7%<sup>306</sup>. Si on enlève à ce pourcentage, les affaires qui seront désormais traitées par les pôles régionaux, il est à se demander si les juridictions de droit commun auront encore à traiter des atteintes à l'environnement dans quelques années. Un constat pour le moins surprenant en matière pénale.

**95. Un bilan mitigé.** Au delà des critiques adressées à la spécialisation des juridictions, il convient de garder à l'esprit que celle-ci permet de mettre un coup de projecteur sur un contentieux jusque-là «invisible». Même si elle présente encore de nombreuses problématiques auxquelles il faudra tenter de trouver des réponses, il est difficile d'imaginer s'en passer. Le droit pénal de l'environnement est une matière qui se distingue par ses nombreuses particularités, ce qui a amené de nombreux pays, dont la France, à s'adapter. La question suivante est de savoir si la spécialisation des juridictions suffira à palier le phénomène de déjudiciarisation qui s'est mis en place depuis quelques années et qui semble progresser.

---

<sup>304</sup> Circulaire du 11 mai 2021 visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale, NOR : JUSD2114982C, p.13

<sup>305</sup> *Op. cit.*, Étude d'impact du Projet de loi relatif au parquet européen et à la justice pénale spécialisée, 2020.

<sup>306</sup> *Ibid.*

## **Chapitre II. Le rôle secondaire des juridictions en matière environnementale**

**96. La qualification du phénomène.** Depuis une dizaine d'années, le monde judiciaire constate que les atteintes à l'environnement ne sont pas très présentes au sein des juridictions pénales. Peut-on parler d'un phénomène de déjudiciarisation? La terminologie est complexe. Selon le Professeur E.RASCHIEL, la déjudiciarisation s'entend de la soustraction au juge pénal d'une partie de son contentieux, et il existe une forme plus radicale, la déjuridictionnalisation, qui signifie que l'on se soustrait presque entièrement au juge pénal, en sortant du périmètre de la justice<sup>307</sup>. Les constatations effectuées jusqu'à présent ne suffisent pas pour établir quel phénomène concerne le droit pénal de l'environnement. Il faut pour cela, étudier les procédures mises en place, car certaines font intervenir le juge pénal, alors même qu'il ne s'agit pas de poursuites. Mais avant de s'intéresser aux procédures en matière d'atteinte à l'environnement, il convient d'essayer de comprendre le phénomène qui touche l'organisation juridictionnelle.

L'ensemble des juridictions qui viennent d'être évoquées, au delà de toute distinction, partagent un même constat, elles ne traitent qu'une part dérisoire du contentieux de l'environnement. On observe une diminution constante du contentieux environnemental traité par les tribunaux (Section I.), qui interroge quant à l'avenir de la répression pénale des atteintes à l'environnement (Section II.).

### **Section I. La diminution perpétuelle du contentieux environnemental devant les tribunaux**

**97. Une dépenalisation ?** « *La réduction du nombre d'infractions jugées devant les tribunaux et la baisse des peines ont conduit à une dépenalisation, de fait, du droit de l'environnement* »<sup>308</sup>. Ce constat du procureur général près la Cour de cassation n'est pas

---

<sup>307</sup> **E.RASCHEL, S.CIMAMONTI, JB.PERRIER**, Rapport de la Mission de recherche Droit et justice, « Les enjeux de la déjudiciarisation », Laboratoire de droit privé et de sciences criminelles d'Aix-Marseille Université (EA 4690), convention de recherche n° 216.03.11.34, publié le 3 mars 2018, p.25.

<sup>308</sup> **F. MOLINS**, Cour de Cassation, Colloques Environnement, Cycle 2021 « Justice environnementale: le défi de l'effectivité », 2021

isolé. Nombreux sont les acteurs du monde judiciaire à déplorer le recul des tribunaux face au traitement des atteintes à l'environnement.

Que signifie exactement la « dépenalisation » qu'évoque le procureur Molins ? D'un point de vue global, cela pourrait signifier la diminution du volume d'interdits pénaux, et de façon plus précise, la légalisation d'un comportement jusqu'alors pénalement répréhensible<sup>309</sup>. Si l'on conserve cette position, la déjudiciarisation serait une conséquence de cette dépenalisation. Toutefois en matière environnementale, deux paramètres contredisent cette définition. Ces dernières années, le législateur n'a cessé de créer des textes sanctionnant les atteintes à l'environnement. L'arsenal législatif actuel étant particulièrement fourni, il serait inexact de considérer que ces comportements ne sont pas répréhensibles. Deuxièmement, d'après le Professeur RASCHIEL, et c'est là une différence majeure entre dépenalisation et déjudiciarisation<sup>310</sup>, la réponse pénale est très élevée<sup>311</sup>. Pourtant, un ensemble d'éléments permet d'aller dans le sens du Procureur Molins ou du moins, dans celui de la « *déjudiciarisation* », entendue uniquement comme la diminution du rôle des juridictions (§1). En déterminer les causes permettrait de comprendre les obstacles qui s'opposent à une organisation juridictionnelle efficiente (§2).

## **§1- L'inertie de l'autorité judiciaire**

**98. La réduction du nombre d'infractions jugées par les tribunaux.** La part de contentieux par la Cour d'appel est extrêmement faible, avoisinant chaque année depuis 2012, les 0,5%<sup>312</sup>. Si le constat de la faible action des tribunaux a déjà été fait précédemment, il convient néanmoins de démontrer qu'il s'aggrave. Le pôle d'évaluation des politiques pénales de la DACG a réalisé à la demande de la mission d'évaluation, une analyse de l'activité pénale et des condamnations dans le contentieux pénal de l'environnement<sup>313</sup>. Un tableau présente l'évolution entre 1995 et 2018 des condamnations et des compositions pénales inscrites aux casiers judiciaires nationaux en matière d'environnement. L'étude recense 8318 contentieux en

---

<sup>309</sup> Ce fut le cas notamment avec l'adultère ou l'homosexualité, étant autrefois des comportements incriminés au titre d'infractions pénales

<sup>310</sup> *Op. cit.*, E.RASCHEL, Rapport « Les enjeux de la déjudiciarisation », S.CIMAMONTI, J.B.PERRIER, mars 2018, p.25.

<sup>311</sup> 92,8% en 2018

<sup>312</sup> Cf §2, p.76.

<sup>313</sup> Direction des affaires criminelles et des grâces.



1996 et 6958 en 2015<sup>314</sup>. Il s'agit de la fameuse baisse de 2% à la fin des années 90 et de 1% depuis les années 2000, mentionnée par le rapport de la mission d'évaluation<sup>315</sup>. Le rapport annuel de la Cour des Comptes faisait déjà état en 2010 d'un très faible taux de condamnations au titre des infractions environnementales<sup>316</sup>. En 2012 le pôle d'évaluation relève 7.595 condamnations prononcées au titre des infractions à l'environnement<sup>317</sup>, en 2017 il est de 2132<sup>318</sup>. Bien sûr si les chiffres méritent d'être nuancés et s'il est difficile d'effectuer une comparaison parfaitement exacte, le constat de la baisse progressive paraît difficilement contestable.

**99. Une tendance au classement sans suite et à l'abandon des poursuites.** Les chiffres fournis par le SDSE pour les années 2015 à 2019 révèlent que les affaires de 28% des auteurs se sont avérées non poursuivables et ont mené à un classement sans suite par les parquets. Le taux de classement sans suite est un bon indicateur pour évaluer le degré de réponse pénale. L'étude démontre que 30% des classements sans suite le sont pour défaut d'élucidation, en présence notamment de circonstances indéterminées ou de charges insuffisantes. Les 70% restants sont dus à des considérations juridiques, comme une infraction insuffisamment caractérisée pour 53%, une extinction de l'action publique pour 30% ou encore une absence d'infraction dans 16% des cas. Lors du constat général du fonctionnement des tribunaux judiciaires<sup>319</sup>, l'étude de L. DE REDON dénonçait un taux de classement deux fois supérieur à la moyenne en matière d'infractions environnementales. De nombreux auteurs tirent de ces chiffres, l'observation que le contentieux est en réalité trop souvent délaissé par les parquets et les juridictions<sup>320</sup>. Cette thématique fondamentale sera l'objet d'une étude dans la seconde partie<sup>321</sup>. Le rapport de la mission conjointe conclue en disant que le renvoi des affaires

---

<sup>314</sup> Les chiffres des années suivantes sont faussés car ils ne prennent pas en compte les contraventions de 5ème classe, ce qui fait un total de 4574 contentieux seulement pour l'année 2018.

<sup>315</sup> Rapport « *Une justice pour l'environnement* », CGEDD n°012671-01, IGJ n°019-19, octobre 2019, p.21.

<sup>316</sup> Rapport annuel de la Cour des comptes 2010, Paris, La Documentation française, 2010, p. 625.

<sup>317</sup> Pôle d'évaluation des politiques pénales – DACG – octobre 2013.

<sup>318</sup> *Op. cit.*, Étude d'impact du Projet de loi relatif au parquet européen et à la justice pénale spécialisée, 2020, p.143

<sup>319</sup> Cf Partie I, Titre I, Chapitre I, Section II, p.32.

<sup>320</sup> **AGOGUET Delphine, ATZENHOFFER Daniel, DELBOS Vincent**, « Les incriminations environnementales », *ENM RJA*, n°25, juin 2021, p.84.

<sup>321</sup> Cf *ultra* n°133.

environnementales à l’audience correctionnelle ou de police est marginal<sup>322</sup>. Par ailleurs, le taux de relaxe est élevé pour les personnes physiques par rapport à la moyenne nationale<sup>323</sup>.

Tableau 2 Taux de relaxe des contentieux écologiques

Taux de relaxe	Personnes physiques		Personnes morales	
	2013	2018	2013	2018
Comparaison ensemble des contentieux (hors route)	6,9%	7,0%	24,8%	21,5%
Total contentieux de l’environnement	11,0%	11,1%	13,2%	15,8%

**100. Un quantum de peine prononcée particulièrement faible.** De manière générale, et sans rentrer dans le détail car cela fera l’objet d’une étude ultérieure<sup>324</sup>, les peines prononcées par les juridictions pour ce type de contentieux, sont faibles. La directive 2008 invitait les États à adopter « *des sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives* »<sup>325</sup>.

Il est important de souligner la double dimension de cette problématique. Le fait que le quantum de peine prévue par les textes soit bas, relève davantage du droit pénal substantiel. L’ordonnance n°2012-34 du 11 janvier 2012 ainsi que la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 sont venues aggraver les quantums d’emprisonnement et d’amendes encourues. Malgré ça, la mission d’évaluation déplore le manque de dissuasion des sanctions pénales et préconise de les renforcer<sup>326</sup>. La loi du 22 août 2021 a exaucé son souhait. Elle augmente le quantum de peine d’amende et d’emprisonnement par la création de trois nouveaux délits<sup>327</sup>.

Une seconde approche, qui nous intéresse davantage, concerne le droit processuel, dans la mesure où les peines prononcées par les juridictions sont particulièrement faibles au regard des peines prévues par le législateur. En effet, les peines d’amendes sont si basses que certains juristes en viennent à se demander si la fonction dissuasive de la peine existe réellement dans ce contentieux. Ce critère pris isolément ne témoigne pas nécessairement d’une déjudiciarisation du contentieux, toutefois, ajouté aux autres, il en devient révélateur. Les mots de Monsieur Molins font sens, il est évident que des comportements graves, faiblement

<sup>322</sup> Rapport « *Une justice pour l’environnement* », CGEDD n°012671-01, IGJ n°019-19, octobre 2019, p.55.

<sup>323</sup> SG-SDSE SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEPP.

<sup>324</sup> Cf n° 153.

<sup>325</sup> Directive 2008/99/CE du 19 novembre 2008, relative à la protection de l’environnement par le droit pénal.

<sup>326</sup> Rapport, pré., p.68

<sup>327</sup> Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, JORF n00196 du 24 août 2021.

sanctionnés, illustrent le manque d'effectivité du droit pénal de l'environnement. Il ne s'agit pas de dire que l'effectivité d'une norme est directement liée à l'application d'une sanction en cas de non respect de celle-ci<sup>328</sup>, dans la mesure où l'effectivité doit aussi s'apprécier dans la finalité de la norme. Il n'en demeure pas moins que le prononcé de sanctions adaptées au comportement incriminé témoigne d'une part, de la crédibilité de la répression et d'autre part, du respect de la volonté du législateur. Comme l'a écrit le Professeur PERRIER, « (...) *le droit pénal s'affirme comme un outil indispensable, mais encore faut-il qu'il soit un outil efficace et cette efficacité suppose que les sanctions encourues soient tout à la fois dissuasives et proportionnées* »<sup>329</sup>.

**101. Un phénomène similaire en droit comparé.** Il est paradoxal de constater, que si le phénomène de spécialisation s'est étendu dans plusieurs pays, celui de déjudiciarisation aussi. En Allemagne, le nombre de faits constatés est ainsi passé d'une trentaine de milliers en 2004 à moins de 20 000 en 2016<sup>330</sup>. Aux États-Unis, environ 1 % des affaires traitées par l'ensemble du système de justice au civil et au pénal peuvent être considérées comme des litiges environnementaux.

Dans son rapport de 2020, la Commission européenne a conclu que la directive a eu peu d'effet sur le terrain: « (...) *au cours des dix dernières années, le nombre d'affaires traitant de crimes environnementaux ayant donné lieu à une enquête et à une condamnation est resté très faible. Les sanctions imposées étaient en outre trop faibles pour être dissuasives et la coopération transfrontière n'a pas été systématique* »<sup>331</sup>.

## **§2- Les facteurs de la dépénalisation propre à l'organisation juridictionnelle**

---

<sup>328</sup> Y.LEROY, « la notion d'effectivité du droit », *Droit et société*, 2011/3, n°79, p.720.

<sup>329</sup> J.B.PERRIER, « La répression des infractions environnementales, à la recherche de sanctions proportionnées, efficaces et dissuasives », *Lexisnexis*, n°12, décembre 2017.

<sup>330</sup> Annexes du rapport Mission justice pour l'environnement, Tom 2, octobre 2019, IGJ, p.57-60.

<sup>331</sup> Document de travail des services de la Commission, Évaluation de la directive 2008/99/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal (directive sur la criminalité environnementale), SWD(2020) 259 final du 28 octobre 2020 (partie I, partie II, résumé de l'évaluation).

**102. Les difficultés propres à l'organisation juridictionnelle.** Les différents éléments étudiés illustrent une diminution du rôle des juridictions pénales dans la matière environnementale. Les causes de ce phénomène sont diverses et variées et dépassent le simple champ juridictionnel. Il est possible d'évoquer la technicité de l'arsenal législatif en droit pénal de l'environnement, tant par son aspect scientifique, que par l'éparpillement des dispositions; ou encore le dualisme des polices administratives et judiciaires, source de complexité dans la recherche et la constatation des infractions. La suite du mémoire permettra notamment d'étudier si le choix des procédures et des mesures mises en place provoque également un impact sur ce phénomène<sup>332</sup>. Pour l'heure, il sera question de traiter exclusivement les difficultés qui se rapportent à l'organisation juridictionnelle étudiée précédemment.

**103. Les raisons apparues à travers l'étude des compétences des juridictions.** Nous l'avons vu, le système juridictionnel autour des atteintes à l'environnement est particulièrement complexe. Le territoire national est composé de six catégories de juridictions spécialisées, 37 pôles régionaux environnementaux, 6 JULIS, 8 JIRS, 1 pôle santé publique et environnement et 1 pôle accident collectif. Un total de 53 juridictions spécialisées pour réprimer les atteintes à l'environnement auxquelles il faut ajouter les juridictions de droit commun. Une telle organisation est source de conflits de compétence parasitant la bonne action des juridictions. La répression est également affaiblie par la fragmentation du contentieux entre l'ordre administratif et l'ordre judiciaire. La particularité d'un contentieux, sanctionné et par le droit administratif et par le droit pénal, conduit à un manque de lisibilité et à certaines ambiguïtés<sup>333</sup>. Le cumul des sanctions pénales et des sanctions administratives est possible selon le Conseil Constitutionnel<sup>334</sup>, mais très technique car il risque de se heurter au principe « ne bis in idem »<sup>335</sup>.

---

<sup>332</sup> Cf Titre II.

<sup>333</sup> *Op. cit.*, **JB.PERRIER**, « La répression des infractions environnementales, à la recherche de sanctions proportionnées, efficaces et dissuasives », 2017.

<sup>334</sup> Cons. const., 24 juin 2016, n° 2016-546 QPC, Association France Nature Environnement. § 8 : JurisData n° 2016-012237

<sup>335</sup> « *les faits qui procèdent de manière indissociable d'une action unique caractérisée par une seule intention coupable ne peuvent donner lieu, contre le prévenu, à deux déclarations de culpabilité de nature pénale, fussent-elles concomitantes* » Crim, 26 octobre 2016, n° 1584.552

**104. Des délais de procédure excessivement longs.** Le fait que les affaires d'atteintes à l'environnement fassent l'objet de délais de procédure particulièrement longs ne semble pas surprenant. La technicité du contentieux implique nécessairement un travail long du côté des magistrats, mais pas seulement. Cette matière fait appel à de nombreux experts et autres professionnels de l'environnement. La durée moyenne entre l'arrivée de l'affaire au parquet et le jugement du tribunal correctionnel est de 20,5 mois contre 10,2 mois pour l'ensemble des affaires<sup>336</sup>. En moyenne, 44% des condamnés sont jugés 18 mois ou plus après l'enregistrement de l'affaire au parquet. En réalité, les délais dépendent du contentieux, par exemple le délai de 15,6 mois en matière d'infractions à la protection de la faune et de la flore, contre 36 mois pour les infractions à la prévention des risques naturels. Le délai de traitement est directement lié à la complexité des affaires, complexité qui dépend du domaine concerné. Les données produites par le service statistique ministériel de la justice révèlent qu'en matière de prévention des risques naturels, 69% des jugements surviennent au moins 24 mois après l'arrivée au parquet. Ce délai est plus élevé pour les personnes morales (28,9 mois en moyenne) que pour les personnes physiques (19,4 mois).

Des délais de procédure assez long sont fréquents en matière de traitement de dossier par la justice pénale. Ils génèrent des problématiques récurrentes, à savoir le dépérissement des preuves et la perte d'intérêt du contentieux.

En matière environnementale, des procédures longues présentent, en plus du reste, un risque pour l'environnement. L'ONG Greenpeace déplore l'absence de moyen permettant au juge judiciaire de prendre des mesures d'urgence afin de limiter l'atteinte à l'environnement<sup>337</sup>. La recommandation n°2 du rapport de la mission d'évaluation préconise de créer un référé judiciaire environnemental qui permettrait d'agir rapidement en cas d'atteinte grave à l'environnement<sup>338</sup>.

**105. Une question de priorité.** « *Quand on fait passer, dans une audience correctionnelle, un dossier d'agression sexuelle sur un enfant, une affaire de drogue, [...] vous savez bien qu'une histoire de butor étoilé ou de héron cendré, ça ne pèse pas lourd.* »<sup>339</sup>. Les difficultés

---

<sup>336</sup> Infostat, SDSE, n°182 « Le traitement du contentieux de l'environnement par la justice pénale entre 2015 et 2019 », p. 7

<sup>337</sup> Annexes du rapport Mission justice pour l'environnement, Tome 2, octobre 2019, IGJ, Greenpeace, p.197.

<sup>338</sup> Assemblée nationale, « référé spécial environnemental », URL :

<sup>339</sup> Entretien avec un magistrat du parquet. **S. BARONE**, « L'impunité environnementale : l'État entre gestion différentielle des illégalismes et désinvestissement global », *Champ pénal*, vol. XV, 2018.

inhérentes à la justice pénale touchent l'efficacité des juridictions pénales qui traitent de la matière environnementale. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : 27.861 auteurs d'atteintes à l'environnement poursuivables ont été recensés en 2020, contre 355.615 auteurs en matière d'atteintes à la personne humaine et 264.683 d'atteintes aux biens. En 2019, les parquets ont reçu 4,4 millions d'affaires nouvelles. Les États généraux de la justice de 2021 n'ont pas encore remis leur rapport final, mais il est très probable qu'il fera état des difficultés auxquelles font face les juridictions et leurs magistrats. Nous pourrions résumer la situation grossièrement en disant qu'il y a trop peu de magistrats, trop peu de moyens pour trop de dossiers.

Il est évident que ce contexte est défavorable aux affaires environnementales. La majorité des magistrats, même ceux en charge de l'environnement, considère que les atteintes à l'environnement ne sont pas une priorité. Le rapport de la mission d'évaluation faisait état de ces difficultés en citant l'exemple de l'ONCFS, pour qui la protection des espèces est une priorité de premier ordre du fait de l'application des directives européennes, comme la directive « Oiseaux »<sup>340</sup>. Ce n'est absolument pas le cas de d'autres professionnels qui ne comprennent pas ce point de vue créant des incompréhensions réciproques<sup>341</sup>.

Or, dans une réalité où les tribunaux sont surchargés et où d'autres affaires paraissent bien plus graves, la déjudiciarisation de la matière prend tout son sens. Il est plus facile de comprendre pourquoi le Procureur général Molins parle de « dépénalisation ». Comment un contentieux, dont l'urgence est quasiment toujours relative, peut-il trouver sa place dans un système judiciaire si fragile ? Cette réflexion conduit à se demander si la voie de la déjudiciarisation n'est finalement pas la seule voie possible en l'état actuel des choses.

## **Section II. L'incertitude sur le devenir du contentieux environnemental devant les juridictions**

**106. Résoudre l'impunité environnementale au niveau juridictionnel.** Les causes de l'impunité environnementale sont multiples. Celles étudiées précédemment ne concernent que les juridictions et les magistrats qui y siègent. Étudier le haut de la chaîne dès le départ peut paraître contre-intuitif, mais le but est de prendre la mesure du phénomène dans sa globalité. À l'heure où la loi Climat et résilience du mois d'août 2021 durcit les sanctions pénales en

---

<sup>340</sup> Directive 2009/147/CE du 30 novembre 2009 recoinçant la directive initial du 2 avril 1979, 79/409/CEE Conservation des oiseaux sauvages.

<sup>341</sup> *Op. cit.*, Mission d'évaluation 2019, p.27.

créant trois nouveaux délits, il est primordial de s'interroger sur le devenir de ce contentieux devant les juridictions. Il semble que le législateur se montre favorable à une amélioration de la répression pénale des atteintes à l'environnement (§1.), mais la politique pénale, elle, s'oriente vers une déjudiciarisation du contentieux environnemental (§2). Ces deux perspectives mises côte à côte présentent des paradoxes, mais sont-elle réellement inconciliables ?

## **§1- La volonté de renforcer le traitement pénal des atteintes à l'environnement au niveau juridictionnel**

**107. Des avancées législatives en faveur des juridictions pénales.** L'étude des lois récemment adoptées démontre la volonté de renforcer le système pénal en lui donnant les outils nécessaires à la lutte contre les atteintes à l'environnement. Les deux lois successives du 24 décembre 2020<sup>342</sup> et du 22 août 2021<sup>343</sup> ont pour ambition de répondre à cet objectif. La création de nouvelles juridictions spécialisées civiles et pénales en matière environnementale est sans équivoque. Des magistrats compétents, disposant des moyens humains et matériels, devraient conduire à une meilleure rentabilité des traitements des dossiers environnementaux avec une harmonisation de la jurisprudence. Même si les pôles présentent des limites, leur création affiche formellement la volonté du législateur d'essayer de redonner au juge pénal une place dans ce contentieux. L'augmentation des quantum de peines par la loi de 2021 et la création de trois nouvelles infractions environnementales tendent vers une meilleure efficacité du système répressif. Le délit de mise en danger de l'environnement est supposé palier à la difficile preuve de l'intention. Le délit général de pollution des milieux doit permettre de réprimer une plus large catégorie de comportements en matière de pollution. Quant au délit d'écocide, il vient sanctionner les atteintes les plus graves portées à l'environnement. Pour certains auteurs ayant étudié ces nouvelles dispositions, « on ne peut que constater que le droit pénal (...) a été remobilisé dans la défense de l'environnement »<sup>344</sup>. Plusieurs des recommandations de la mission d'évaluation ont été prises en compte.

---

<sup>342</sup> Loi n°2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée, JO du 26 décembre 2020.

<sup>343</sup> Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, JORF n00196 du 24 août 2021.

<sup>344</sup> G.BEAUSSONIE, « Sauvez l'environnement par le droit pénal ? », *Dalloz RCS*, 2021, p.873.

**108. Une impulsion européenne en faveur des juridictions pénales.** Il s'agissait également de répondre aux objectifs de la nouvelle directive du Parlement et du Conseil européen relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, qui remplace la directive 2008/99/CE, que le sénat a jugé conforme au principe de subsidiarité<sup>345</sup>. Le rapport de la Commission déplorait l'absence d'effectivité de la directive de 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal dans les pays membres. En réponse à ce constat, il a été proposé de créer une nouvelle directive en remplacement, dont deux des principaux objectifs sont de garantir des types et des niveaux de sanctions efficaces, dissuasifs et proportionnés en ce qui concerne les crimes environnementaux, mais aussi d'améliorer l'efficacité opérationnelle des chaînes répressives nationales de manière à promouvoir les enquêtes, les poursuites et les sanctions.

**109. Le rejet de la dépenalisation et de la forfaitisation au profit de l'ordre administratif.**

Les taux très faibles de poursuites en matière environnementale, témoignant d'un manque d'effectivité du droit pénal de l'environnement, ont conduit certains auteurs à s'intéresser à une possibilité de dépenalisation de la matière au profit de l'ordre administratif. Nous l'avons vu, le juge administratif dispose de nombreux pouvoirs qui, une fois appliqués à la matière environnementale, s'avèrent efficaces pour lutter contre les atteintes à l'environnement. Dans la mesure où le contrevenant s'expose à des sanctions administratives et pénales, certains auteurs ont questionné la pertinence du recours pénal. L'un des arguments étant de dire que le temps de réaction d'une administration est en général plus rapide que le temps de réaction judiciaire<sup>346</sup>. De plus, un certain nombre d'agents spécialement habilités à contrôler les atteintes à l'environnement sont des agents administratifs. La départementalisation a donc été évoquée, avec la possibilité de dépenaliser les atteintes à l'environnement, pour en confier la gestion à l'administration et à ses autorités. Néanmoins, les sanctions administratives ne bénéficient pas de la même symbolique, ni de la même force répressive et dissuasive que les sanctions pénales<sup>347</sup>. Trop développer leur champ risquerait de vider de toute substance la

---

<sup>345</sup> Sénat « Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la protection de l'environnement par le droit pénal et remplaçant la directive 2008/99/CE »

<sup>346</sup> Conférence nationale des procureurs de la république, 9 septembre 2019, <sup>346</sup> Annexes du rapport Mission justice pour l'environnement, Tome 2, octobre 2019, IGJ, p.215

<sup>347</sup> **DUMONT SAINT PRIEST Louise, SABY Marie**, « 2021 : millésime du droit pénal de l'environnement ? - État du droit pénal de l'environnement : insuffisances actuelles et perspectives d'évolutions au regard de la loi portant lutte contre le dérèglement climatique », *Dalloz actualité*, 25 janv. 2021.



réponse judiciaire. C'est la position de la mission d'évaluation qui argue qu'une dépenalisation ou une forfaitisation du droit pénal environnemental serait inopportune<sup>348</sup>.

D'abord parce qu'elle estime que le contentieux environnemental n'est pas un contentieux de masse, ensuite parce que la dépenalisation et la forfaitisation limite les possibilités de graduation des peines, et enfin parce que ces deux options n'ont aucune vertu pédagogique et n'offre pas la possibilité aux victimes d'obtenir une réparation par la voie pénale<sup>349</sup>. La circulaire du 11 mai 2021 maintient que les infractions les plus graves doivent être sanctionnées par le biais d'une réponse judiciaire<sup>350</sup>. Selon Thierry FOSSIER, « *nous ne saurions adopter le point de vue sournois selon lequel l'efficacité n'étant pas acquise, le mieux est d'abandonner le terrain de la peine et de confier à l'administration les choses sérieuses* »<sup>351</sup>.

**110. Le risque de la dépenalisation.** Pourquoi la dépenalisation est abordée de façon négative ? Plusieurs raisons nous poussent à croire qu'abandonner l'organe judiciaire répressif que constituent les juridictions pénales serait préjudiciable à l'environnement. D'abord, l'augmentation significative des dommages environnementaux ces dernières années, décriée au niveau national et mondial<sup>352</sup>, ne laisse aucune place à l'impunité. Certes, il existe d'autres façons d'y répondre, par le biais du droit administratif ou du droit civil en terme de réparation du préjudice écologique, mais aucune de ces matières n'attribue de tels pouvoirs contraignants que ceux accordés au juge pénal en matière de répression. Qui plus est, de part son caractère attentatoire à certaines libertés fondamentales, l'application du droit pénal est soumise à des règles de procédure très encadrées. Aucune procédure n'offre autant de garanties de protection des libertés individuelles que la procédure pénale. Retirer ses compétences au droit pénal, reviendrait à priver un contentieux de l'encadrement nécessaire au respect des droits de chacun, mais également à priver la protection pénale de la matière concernée. Puisqu'il est possible en effet de se poser la question sous cet angle, « *Dans quelle*

---

<sup>348</sup> *Op. cit.*, Rapport « Une justice pour l'environnement », Mission d'évaluation des relations entre justice et environnement,, octobre 2019, p.71.

<sup>349</sup> *Ibid*

<sup>350</sup> Circulaire du 11 mai 2021 visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale, NOR : JUSD2114982C.

<sup>351</sup> T.FOSSIER, « La nécessité et l'efficacité de la sanction pénale en droit de l'environnement », *Lexisnexis*, n°12 décembre 2017, p.3.

<sup>352</sup> *Op. cit.*, **Rapport remis à la Garde des Sceaux**, « 35 propositions pour mieux sanctionner les crimes contre l'environnement », I. FOUCHARD, L.NEYRET, 11 février 2015, p.10.

*mesure l'environnement est-il une valeur qui justifie une protection de nature pénale ?* »<sup>353</sup>.

Le Conseil Constitutionnel a répondu à cette question en faisant de la protection de l'environnement un objectif de valeur constitutionnel<sup>354</sup>.

Pour conclure, il est possible de citer J.HAUSER « *Le juge symbolise le regard que porte la société sur l'objet de son intervention* »<sup>355</sup>. Voilà pour beaucoup une raison suffisante à la préservation de son rôle en matière environnementale.

## §2- Des perspectives d'amélioration nuancées pour les juridictions pénales

**111. Le développement des alternatives aux poursuites.** S'il n'est pas question de dépenaliser les atteintes à l'environnement pour les diverses raisons évoquées, il semble néanmoins que le choix de la déjudiciarisation perdure en terme de politique pénale. Il convient de rappeler que le droit pénal de l'environnement connaît un taux record d'alternatives aux poursuites dans sa réponse pénale. Près de 75% selon la circulaire de 2021. Depuis 2015<sup>356</sup>, cette orientation procédurale demeure l'axe essentiel de la réponse pénale qui a été préconisée par l'ensemble des réformes en matière environnementale. Sans évoquer d'ores et déjà les bienfaits des alternatives aux poursuites en matière environnementale, il apparaît une forme d'incompatibilité avec les poursuites devant les juridictions pénales.

À priori, le choix est binaire. Soit une affaire fait l'objet d'un traitement par voie alternative aux poursuites, soit elle fait l'objet de poursuites pénales. Néanmoins, l'étude détaillée de chaque procédure démontre que cette distinction est bien moins évidente qu'elle n'y paraît<sup>357</sup>. Il demeure qu'une alternative aux poursuites réussie est un dossier en moins devant les juridictions pénales. Dans un contexte de surcharge des juridictions, il est difficile d'y voir un point négatif, mais plutôt « *une initiative des pouvoirs publics soucieux de soustraire au juge une partie de ses attributions* »<sup>358</sup>.

---

<sup>353</sup> *Ibid*, p.20.

<sup>354</sup> Cons.constit., 31 janvier 2020, n°2019-823 QPC, Union des industries de la protection des plantes.

<sup>355</sup> **J. HAUSER**, « Le juge homologateur en droit de la famille », in Le conventionnel et le juridictionnel dans le règlement des différends, P. ANCEL et M.-C. RIVIER (dir.), *Economica*, 2001, p. 114. *Op. cit.*, Rapport de la Mission de recherche Droit et justice, « Les enjeux de la déjudiciarisation », 2018.

<sup>356</sup> Circulaire du 21 avril 2015 relative aux orientations de politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement, NOR : JUSD1509851C.

<sup>357</sup> *Cf ultra*, Partie II, Titre II, Chapitre I.

<sup>358</sup> Une des définitions de la déjudiciarisation proposée par le Professeur **E.RASCHEL**, §26. *Op cit.* Rapport de la Mission de recherche Droit et justice, « Les enjeux de la déjudiciarisation », 2018.

**112. L’effacement des poursuites aux profit des alternatives.** Pourtant, des zones d’ombre persistent. Si les alternatives aux poursuites sont englobées aux côtés des poursuites pénales dans les chiffres de réponses pénales, ont-elles juridiquement la même valeur ? Selon S.MABILE et E.TORDJMAN, les alternatives aux poursuites ne peuvent être analysées comme des sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives<sup>359</sup> et dès lors, elles ne permettent pas de se conformer aux exigences de la directive de 2008<sup>360</sup>.

Par ailleurs, si les alternatives aux poursuites permettent d’augmenter le taux de réponses pénales, on voit mal comment elles oeuvreraient au renforcement de l’activité des juridictions pénales en matière d’environnement. Comme l’écrit F.BENEZECH, « *si le développement généralisé de toutes les formes d’alternatives aux poursuites est incontestablement la marque d’une pénalisation à outrance, il n’en demeure pas moins que parler de dépenalisation du droit de l’environnement, à l’heure actuelle, n’est pas judicieux, à une époque où la conscience citoyenne de protection de l’environnement est réellement en train de s’éveiller* »<sup>361</sup>.

**113. Un manque de cohérence en terme de politique pénale ?.** Pour les pouvoirs publics, il n’est pas question de parler de dépenalisation, simplement de déjudiciarisation. Les mécanismes procéduraux qui sont favorisés par la Chancellerie, telle que la nouvelle convention judiciaire d’intérêt public environnementale, s’inscrivent dans la réponse pénale, même si elle atténue le rôle des juridictions. Une nouvelle fois, le contexte justifie parfaitement ce choix, et pourtant, il ne semble pas totalement assumé. Puisque, comme nous venons de le voir, les avancées législatives vont à contre courant, en faveur d’un renforcement du rôle des juridictions pénales.

### **Conclusion intermédiaire.**

---

<sup>359</sup> S.MABILE et E.TORDJMAN, « Le droit de l’environnement à la croisée des chemins », la semaine du droit, *Lexisnexis*, n°47, 16 novembre 2020.

<sup>360</sup> La Directive 2008/99/CE, du 19 novembre 2008 relative à la protection de l’environnement par le droit pénal déclare que les États membres doivent mettre en place des sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives pour lutter contre les atteintes à l’environnement.

<sup>361</sup> BENEZECH Françoise, « Approche globale de la délinquance environnementale : le rôle des procureurs de la République », *ENM RJA*, n°25, juin 2021, p.26.

**114. Une diminution de la saisine des juridictions judiciaires.** Les éléments étudiés jusqu'à présent nous ont permis de comprendre le fonctionnement de l'organisation des juridictions pénales en matière d'atteintes à l'environnement. Il en ressort une organisation complexe, divisée entre de multiples juridictions - spécialisées ou de droit commun, judiciaires ou administratives - sans véritable hiérarchie. Si chacune possède son domaine de compétence, il n'est pas exclusif pour autant, et repose sur des notions de « *gravité* » ou de « *complexité* » non sans difficulté d'appréciation.

Parallèlement, les juridictions doivent faire face à une diminution inquiétante du contentieux qu'elles ont à traiter, alors même que le nombre d'affaires reçues par les parquets ne baisse pas, voire il augmente. Cette situation est en partie à l'origine de ce que le Procureur général près la Cour de cassation a qualifié de « *dépénalisation* » même si en réalité, le taux de réponse pénale est toujours très élevé.

Le législateur a misé sur un renforcement de la spécialisation des juridictions en espérant que cela conduise à améliorer le traitement du contentieux environnemental au niveau juridictionnel. Toutefois, la complexité de l'organisation juridictionnelle représentant une cause de ce phénomène, la création de nouvelles juridictions reste un pari risqué. L'incertitude sur le devenir du contentieux environnemental entre les mains des juridictions pénales est à son apogée.

**115. Les effets pour le système judiciaire en matière d'environnement.** De l'issue de ce devenir dépendent de multiples aspects du système judiciaire. En effet, qu'advient-il des juridictions de contrôle si l'ensemble du contentieux n'est plus traité par les juridictions pénales, mais par la voie d'alternatives aux poursuites ? Le propre de la Cour de Cassation est de juger de la bonne application du droit par les juridictions judiciaires. En l'absence de contentieux, ce travail ne peut être réalisé alors même que le Procureur continuera de s'appuyer sur ces dispositions pour prononcer des alternatives aux poursuites. De la même façon, en dehors du contrôle à priori des lois, c'est lors du procès pénal que les parties peuvent demander à ce que le Conseil constitutionnel soit saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité<sup>362</sup>. C'est la seule voie permettant aux justiciables de contester la constitutionnalité d'une disposition législative qui porterait atteinte aux droits et libertés.

---

<sup>362</sup> Cas particulier d'une transaction pénale ayant aboutie à une QPC devant le Conseil constitutionnel voir n°

Mais ce n'est pas tout, de la compétence des juridictions judiciaires dépendent les procédures qui pourront être mises en place.

**116. L'impact sur le traitement procédural du contentieux environnemental.** En effet, que l'on se trouve devant une juridiction ou non, et en fonction de la juridiction en question, les procédures à mettre en place seront différentes. Or, selon la procédure choisie, les mesures qui pourront être prononcées ne seront pas les mêmes. Par voie de conséquence, les mesures prononcées dépendent des procédures mises en place, lesquelles dépendent, à leur tour, de la compétence (ou non) d'une juridiction. Dès lors, le fonctionnement de l'organisation juridictionnelle influe sur la répression environnementale. C'est pourquoi il s'agit d'une question majeure si l'on souhaite améliorer l'efficacité procédurale du traitement du contentieux.

Si les liens entre les juridictions et les procédures mises en place sont établis, nous devrions également constater l'impact de la « *déjudiciarisation* » sur le choix du procureur de la République en matière de procédures. En ce cas, étudier les tenants et les aboutissants de ce choix, permettra probablement de comprendre pourquoi la voie des poursuites n'est pas privilégiée. Enfin, cette étude illustrera sûrement les répercussions de cette situation sur les mesures prononcées, autant en matière de répression que de protection de l'environnement.

## **PARTIE II. LE TRAITEMENT DU CONTENTIEUX ENVIRONNEMENTAL À L'AUNE DES PROCÉDURES MISES EN OEUVRE**

**117. L'analyse de l'efficacité procédurale au travers des procédures utilisées.** L'étude des procédures mises en place et des mesures prononcées est intéressante à plusieurs égards. Ces procédures et mesures permettent tout d'abord de visualiser l'activité des juridictions pénales et, de ce fait, doivent être prises en compte, aux côtés des éléments étudiés, pour juger l'efficacité de l'organisation juridictionnelle. Mais l'analyse des procédures est également essentielle pour comprendre les raisons qui poussent les praticiens à parler « d'impunité environnementale ».

En l'occurrence, en matière environnementale, l'étude du traitement du contentieux fait apparaître une singularité. La réponse pénale se compose en majeure partie de procédures extra-judiciaires, c'est à dire qu'un nombre élevé d'infractions pénales environnementales ne sont pas conduites devant un tribunal. Les procédures judiciaires ne connaissent pas un grand succès (Titre I.), contrairement aux mesures alternatives aux poursuites qui sont de loin privilégiées pour traiter les atteintes à l'environnement (Titre II.).

**118. Procédures alternatives et poursuites judiciaires.** Au sein de cette partie, il a été choisi d'opposer les poursuites pénales aux alternatives aux poursuites. En effet, si durant une longue période le choix du procureur de la République s'est résumé à « poursuivre ou classer sans suite »<sup>363</sup>, des nouvelles procédures sont apparues permettant au procureur de la République d'apporter une réponse pénale sans engager de poursuites. Selon le Professeur M. GIACOPELLI, les alternatives se distinguent des poursuites judiciaires à trois niveaux<sup>364</sup>. En matière de poursuites pénales, la saisine de la juridiction par le procureur de la République a pour effet de mettre en mouvement l'action publique. Une fois cette décision prise, elle devient irrévocable et irréversible, le procureur ne peut revenir dessus. En revanche, le procureur peut choisir d'avoir recours à une alternative aux poursuites, seulement tant que

---

<sup>363</sup> M.GIACOPELLI, « Les procédures alternatives aux poursuites », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2012/3, n°3, p.505.

<sup>364</sup> *Ibid.*

l'action publique n'a pas été mise en mouvement. La temporalité est différente, tout comme le caractère défini de la mesure. Le procureur émet une proposition que l'intéressé peut refuser, de la même façon, en cas d'inexécution totale ou partielle, des poursuites pourront à nouveau être engagées. D'autre part, une procédure judiciaire aboutit nécessairement à une décision de condamnation ou à une décision de relaxe ou d'acquittement<sup>365</sup>, alors que l'issue d'une mesure alternative peut être beaucoup plus variée. Enfin, si les mesures alternatives sont des sanctions, elles ne sont pas prononcées par une juridiction pénale, seulement par le Ministère public en la personne du procureur de la République.

## **Titre I. Les poursuites pénales**

**119. La représentation des poursuites judiciaires dans la réponse pénale.** 23,6%. Il s'agit du taux moyen d'individus ayant fait l'objet d'une poursuite judiciaire entre 2015 et 2019. Ce taux est relativement bas si on le compare au taux moyen de procédures pénales tout contentieux confondus qui dépasse les 55% sur la même période. D'autant plus que le taux donné par l'étude d'impact de la loi climat de 2021 pour l'année 2018 est de 13,7%<sup>366</sup>. Dans certaines catégories de contentieux, ce phénomène est très marqué. S'agissant des délits de pollution des eaux prévus par les articles L.216-6, L.218-73 et L.432-2 du Code de l'environnement, les poursuites ne concernent qu'un peu plus d'une affaire sur dix, pour plus de 90% d'alternatives aux poursuites. Or le faible taux de poursuites influe sur les condamnations prononcées dans ce domaine qui, de ce fait, sont très rares. Seulement 55 condamnations ont été prononcées en 2019 pour 483 affaires poursuivables<sup>367</sup>.

Il est dès lors nécessaire d'étudier préalablement le choix des orientations en poursuites (Chapitre I.), avant de s'intéresser aux mesures prononcées (Chapitre II) et ce, afin d'obtenir une vision d'ensemble de la réponse juridictionnelle aux atteintes à l'environnement.

---

<sup>365</sup> Hors les cas d'extinction de l'action publique.

<sup>366</sup> Étude d'impact du Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, NOR : TREX2100379L , 10 février 2021.

<sup>367</sup> *Ibid.*, p.633.

## **Chapitre I. Le choix des orientations en poursuites**

**120. Le choix du parquet.** Dans le cadre de l'étude des procédures mises en place devant les juridictions pénales en matière d'environnement (Section II.), il convient de rappeler en préalable, que seule une faible partie du contentieux parvient à franchir les portes de ces juridictions. L'opportunité des poursuites appartenant au ministère public, le tout premier choix d'orientation d'un dossier vers des poursuites pénales revient au procureur de la République. Or, il semble qu'en matière environnementale, celui-ci fait face à des obstacles de nature à compromettre le choix d'orientation en poursuite (Section I.).

### **Section I. Les freins à la mise en oeuvre de l'action publique par le Parquet**

**121. La mise en oeuvre de l'action publique par une victime.** Si aucune juridiction ne peut s'auto-saisir d'un contentieux, le déclenchement de l'action publique n'est pas l'apanage du procureur de la République. La victime d'une infraction a également le pouvoir de déclencher l'action publique par citation directe devant un tribunal ou à travers une plainte avec constitution de partie civile. D'autres organismes peuvent également exercer les prérogatives de la partie civile en cas d'infraction environnementale<sup>368</sup>. Ce mode de déclenchement de l'action publique ne sera pas étudié au sein de ce mémoire, même s'il serait intéressant de connaître les statistiques de mise en oeuvre de l'action publique par une victime en matière environnementale.

**122. L'opportunité des poursuites en matière environnementale.** L'analyse se portera sur le procureur de la République dans son pouvoir d'opportunité des poursuites. Comprendre

---

<sup>368</sup> « l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, l'Office national des forêts, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, l'Agence française pour la biodiversité, créée par la loi « Biodiversité » du 8 août 2016, les agences de l'eau, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, le Centre des monuments nationaux et l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs, ainsi que les chambres d'agriculture, les parcs naturels régionaux et le Centre national de la propriété forestière (C. envir., art. L. 132-1) ; les associations agréées de protection de l'environnement, qui « exercent leurs activités depuis au moins trois ans, [...] régulièrement déclarées et exerçant leurs activités statutaires [...] principalement pour la protection de l'environnement », ainsi que la Fédération nationale et les fédérations régionales, interdépartementales et départementales des chasseurs (C. envir., art. L. 142-2 et s.) ; et les collectivités territoriales et leurs groupements (C. envir., art. L. 142-4). ». **J.LAGOUTTE**, « Synthèse - Environnement », *JurisClasseur Pénal des Affaires*, 27 avril 2021, p.10.



pourquoi les poursuites judiciaires sont si peu employées en matière d'atteinte à l'environnement implique de considérer les tenants et les aboutissants de la décision d'orientation. Si la politique pénale à laquelle est soumis le procureur de la République influe sur le choix des poursuites<sup>369</sup>, il existe également des entraves techniques et matérielles à la constitution d'un dossier pénal solide. Il semble, en effet, que le procureur soit confronté à la technicité de la législation environnementale (§1.), laquelle, à ce stade de la chaîne pénale, complexifie la constitution du dossier, notamment en matière de preuve (§2.).

## **§1- Les difficultés tenant à la technicité de la législation en droit pénal de l'environnement**

**123. Des incriminations inadaptées.** Une des critiques récurrentes évoquée au sujet du droit pénal de l'environnement est sa grande technicité. Avec près de 2000 infractions en vigueur<sup>370</sup>, la mission d'évaluation préconisait une simplification de l'arsenal législatif, afin d'éviter l'écueil décrit par Montesquieu « *Les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires* »<sup>371</sup>. Pour le procureur de la République, la qualification pénale en est d'autant plus compliquée. En particulier, lorsque certaines critiques portent sur des incriminations inadaptées. Malgré un ensemble de textes très fournis, certaines situations demeurent difficiles à appréhender. C'est le cas notamment des situations à risques progressifs, en matière de nucléaire et de pollution atmosphérique<sup>372</sup>. Il est vrai que des peines contraventionnelles en matière de nucléaire peuvent sembler disproportionnées par rapport aux enjeux de sûreté. L'ONG Greenpeace évoque sur ce sujet, l'exemple des 58 réacteurs nucléaires français sur le point de dépasser leur 40ème année de fonctionnement entraînant des défaillances progressives, mais inévitables<sup>373</sup>.

De plus, l'étude d'impact de la loi climat fait état d'une absence de graduation en matière d'infractions génériques sectorielles. En effet, l'article L216-6 du Code de l'environnement

---

<sup>369</sup> Ce sujet fera l'objet d'une étude plus approfondie dans le Titre II .

<sup>370</sup> *Op. cit.*, Étude d'impact du Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, 2021. p.625.

<sup>371</sup> MONTESQUIEU, De l'esprit des lois, 1758, Livre XXIX, chap. XVI.

<sup>372</sup> Greenpeace, Annexes du rapport Mission justice pour l'environnement, Tome 2, octobre 2019, IGJ, p.195 : la question du vieillissement des 19 centrales nucléaires

<sup>373</sup> IRSN « Vieillissement des centrales nucléaires, faire face aux vieillissement des composants non remplaçables »,

réprime la pollution des eaux sans prévoir différents quantum de peines selon le degré d'intentionnalité de l'auteur des faits<sup>374</sup>.

Cette situation conduit parfois le procureur à envisager des qualifications plus aisées à manier. Par exemple, s'agissant d'affaires de particules fines qui seraient imputables à des constructeurs automobiles, le choix a été fait, par l'autorité de poursuite, d'utiliser les qualifications issues du Code de la consommation sur la tromperie, plutôt que celles issues de la législation sur l'air<sup>375</sup>.

Le procureur de la République doit ainsi trouver la qualification pénale adaptée entre de multiples infractions prévues par différents textes, classifier numériquement<sup>376</sup>, alors même que parfois certaines qualifications n'existent pas ou ne sont pas suffisamment adaptées.

**124. La technique du renvoi législatif.** L'existence d'une multitude de textes réprimant un manquement aux règles environnementales est conforme au principe de légalité prévu à l'article 111-3 du Code pénal. Pour autant, les dispositions du droit pénal de l'environnement font l'objet d'un véritable éclatement entre différents codes. C'est pourquoi le législateur a recours à la technique dites "du renvoi", qui implique de se rendre dans un autre Code pour y trouver la disposition complète. Si cette pratique a été validée par le Conseil Constitutionnel<sup>377</sup>, il n'en demeure pas moins qu'elle rend plus difficilement prévisibles les comportements sanctionnables. Le droit des installations classées opère par renvois successifs à des textes issus de règlements européens ou de transposition de directives<sup>378</sup>, textes particulièrement complexes comme la nomenclature des installations ou encore le règlement Reach<sup>379</sup>. De ce constat découlent deux difficultés supplémentaires pour le procureur de la République.

Il devra faire face au moyen de défense qui consiste à plaider l'erreur de droit. Prévue par l'article 122-3 du Code pénal, l'erreur de droit tempère l'adage selon lequel « *Nul n'est censé*

---

<sup>374</sup> *Op. cit.*, Étude d'impact du Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, 2021. p.636.

<sup>375</sup> Rapport « *Une justice pour l'environnement* », CGEDD n°012671-01, IGJ n°019-19, octobre 2019, p.27.

<sup>376</sup> La codification NATINF, qui permet de classifier numériquement les infractions, est particulièrement complexes (plus de 1 400 numéros pour les infractions au Code de l'environnement).

<sup>377</sup> Cons.constit., 10 novembre 1982, n° 82-145, DC, Loi relative à la négociation collective et au règlement des conflits collectifs du travail

<sup>378</sup> *Op. cit.*, S.MABILE, E.TORDJMAN, « Le droit pénal de l'environnement à la croisée des chemins », 2020, p.2065

<sup>379</sup> Règlement (CE) n°1907/2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques (*Registration, Evaluation, and Autorisation of Chemicals ReaCh*)

*ignorer la loi* ». Elle devient une cause d'atténuation de la responsabilité pénale dans le cas où la personne justifie avoir cru, par une erreur sur le droit, qu'elle n'était pas en mesure d'éviter de pouvoir légitimement accomplir l'acte. Certes, les défenses arguant de l'erreur de droit aboutissent rarement, car les conditions pour la revendiquer sont strictes. Néanmoins, en matière environnementale, un magistrat qui connaît des difficultés à maîtriser la réglementation en vigueur sera possiblement plus réceptif à cet argument de défense. C'est le cas au Canada où l'erreur de droit est souvent plaidée dans ce domaine<sup>380</sup>.

Par ailleurs, le renvoi à d'autres dispositions réglementaires, qu'ils s'agissent de décrets, d'arrêtés ministériels, préfectoraux ou encore municipaux, représente une nouvelle source de complexité pour le procureur de la République dans son choix de la qualification pénale, quand bien même celle-ci ne lie pas les magistrats du siège.

**125. L'interprétation stricte de la loi pénale.** Les conséquences de la technicité législative du droit pénal de l'environnement ne s'arrêtent pas là. L'article 111-4 du Code pénal prévoit que la loi est d'interprétation stricte, qui impose au juge d'appliquer le texte tel qu'il a été élaboré par le législateur. Or, ce principe peut représenter une entrave à la mise en oeuvre de poursuites. À titre d'exemple, l'arrêt de la Cour d'appel de Poitiers du 14 mars 1975, prononçant la relaxe du capitaine d'un navire du délit de pollution par hydrocarbure des eaux d'un port, dans la mesure où le déversement n'avait pas eu lieu directement dans la mer, comme l'exigeaient les dispositions réglementaires, mais dans la cale sèche du port au moment où l'eau du bassin pénétrait dans la cale<sup>381</sup>. Bien entendu, la caractérisation de l'élément matériel implique que l'ensemble des conditions prévues par le texte soient réunies. Néanmoins, les textes réprimant des atteintes à l'environnement font l'objet d'une grande précision<sup>382</sup>, notamment en raison du caractère administratif de la réglementation, ce qui diminue fortement la probabilité que des poursuites aboutissent à une condamnation.

Pour le procureur de la République, engager des poursuites dans un contentieux aussi pointilleux revient à prendre le risque qu'elles aboutissent à une relaxe ou à un classement sans suite. Les chiffres évoqués précédemment des taux de classement sans suite en matière

---

<sup>380</sup> Entretien avec le Professeur Paule HALLEY.

<sup>381</sup> **N. RORET, M. PORRET-BLANC**, « Environnement et développement durable. L'effectivité du droit pénal de l'environnement. État des lieux et perspectives », *Lexisnexis EEI*, juillet 2016, étude 15.

<sup>382</sup> Les atteintes à l'environnement sont réprimées généralement par des dispositions sectorielles, qui répriment séparément les atteintes aux différents milieux naturels : eau, air et sol.

environnementale<sup>383</sup> vont dans le sens de cette logique. La création du délit général de pollution des milieux - prévu par la loi Climat et Résilience - a vocation à simplifier la mise en oeuvre de poursuites en créant une infraction générique.

**126. La dimension transnationale du contentieux.** Enfin, l'aspect transnational du contentieux constitue une véritable difficulté pour le procureur de la République. Toutefois, en présence de faits ayant une dimension internationale, les parquets spécialisés devraient s'avérer compétents. Dans la mesure où 38% des groupes armés sont financés par des trafics environnementaux<sup>384</sup>, la spécialisation des magistrats du parquet JIRS semble fondamentale pour parvenir à traiter d'un contentieux d'une telle envergure.

## **§2- La complexité de la preuve dans la constitution du dossier pénal**

**127. La difficile caractérisation de l'élément moral.** En dehors des difficultés propres à la législation en vigueur, le procureur de la République rencontre des obstacles lors de la constitution du dossier pénal, à commencer par la preuve de l'élément moral. Caractériser l'intention en droit pénal de l'environnement ne représente pas une mince affaire, dans la mesure où la plupart des affaires, du moins une grande partie, ne sont pas intentionnelles. Jusqu'à la loi Climat, le régime juridique applicable était celui de l'article 121-3 du Code pénal. L'infraction de mise en danger était alors réservée au risque immédiat de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente, et ne pouvait s'appliquer à l'environnement lui-même. Désormais, l'article L173-3-1 du Code de l'environnement prévoit que les personnes ayant exposé l'environnement à un risque de dégradation durable de la faune, de la flore ou de l'eau seront passibles d'une amende de 250 000 € et de trois ans d'emprisonnement. La création de cette infraction devrait permettre une meilleure appréhension de certains comportements et renforcer l'effet préventif de la matière. La difficulté résidera dorénavant dans la caractérisation du « risque » et d'autre part de « l'atteinte grave et durable », ce qui ne sera pas forcément aisé au regard du mouvement récent qui tend à complexifier la caractérisation des infractions d'imprudence.

Par ailleurs, cette nouvelle infraction ne résoudra pas les difficultés de caractérisation de l'élément moral qui se posent pour toutes les autres. L'ancien conseiller à la Cour de

---

<sup>383</sup> Cf n°99.

<sup>384</sup> Interpol, « Atlas mondial des flux illicites », 2018, p.15.

Cassation Thierry FOSSIER relevait que « *le droit pénal de l'environnement est le siège de la réflexion juridique la plus poussée et de la jurisprudence la plus compliquée qui soient sur l'élément moral de l'infraction* »<sup>385</sup>.

**128. La preuve du lien de causalité.** Si la création d'un délit de mise en danger de l'environnement permet de couvrir davantage les infractions non-intentionnelles, elle suppose néanmoins de ramener la preuve du lien de causalité. Le rapport de la mission d'évaluation mentionne justement l'écueil autour du lien de causalité entre le comportement pénalement répréhensible et le dommage environnemental<sup>386</sup>. En matière pénale, le lien de causalité revêt une importance particulière pour fonder la responsabilité pénale en matière de délits non-intentionnels. La causalité, qu'elle soit directe ou indirecte, doit être certaine pour entrer en voie de condamnation. Il appartient à l'accusation de démontrer l'existence d'une faute et du lien de causalité avec le dommage.

Les atteintes à l'environnement possèdent un caractère diffus qui rend particulièrement difficile l'établissement de leur provenance. Plusieurs facteurs peuvent être à l'origine d'un préjudice écologique. Déterminer lesquels sont le fait d'une personne physique ou morale s'avère ardu. La causalité est toujours complexe, multiple et non exclusive, à la fois technologique, humaine, réglementaire ou encore normative<sup>387</sup>. Il faudrait pour se faire, avoir recours à des méthodes scientifiques de quête de preuve par la recherche ADN, l'analyse de composants chimiques ou autres. Le budget à disposition des enquêtes de police ou de la justice ne permet pas d'envisager ces dispositifs complexes et onéreux réservés uniquement aux enquêtes criminelles ou aux enjeux de santé publique évidents<sup>388</sup>.

J.L GAUDAUD, Premier vice-président chargé de l'instruction tient les propos suivants, « *Il est plus valorisant de promettre des poursuites aux victimes que de s'engager dans la lourde besogne de caractériser l'infraction alors qu'il faut, en matière de délits non intentionnels, démontrer l'existence d'une faute pénale distincte d'une faute civile, et d'un lien de causalité certain avec les dommages pour caractériser des délits justifiant condamnations.* ». Une fois de plus, le ministère public en la personne du procureur de la République se trouve confronté

---

<sup>385</sup> *Op. cit.*, S.MABILE, E.TORDJMAN, « Le droit pénal de l'environnement à la croisée des chemins », 2020, p.2070.

<sup>386</sup> Rapport « *Une justice pour l'environnement* », CGEDD n°012671-01, IGJ n°019-19, octobre 2019, p.28.

<sup>387</sup> J.L.GADAUD, « Le défi d'une réponse judiciaire adaptée aux contentieux pénaux sériels en santé publique, accidents collectifs et environnement lors de l'instruction préparatoire », *ENM RJA*, n°25, juin 2021, p.38.

<sup>388</sup> *Ibid.*

à une particularité de la matière environnementale, laquelle réduit les chances des poursuites pénales d'aboutir.

**129. L'impossibilité de s'approprier des données techniques dans un temps contraint.**

Enfin, les questions de l'efficacité des forces de l'ordre en matière d'atteintes à l'environnement, ne seront pas traitées dans ce mémoire, mais permettent néanmoins de comprendre les difficultés du procureur de la République en matière de preuve. La majeure partie des décisions de classements sans suite, le sont pour poursuites inopportunes (79% en 2018)<sup>389</sup>. En réalité, le parquet connaît de vrais difficultés pour s'approprier des données techniques dans un temps contraint. Ajouté à leur surcharge de travail, ils se trouvent dans l'impossibilité d'approfondir certains dossiers. Lors de son enquête<sup>390</sup>, S.BARONE interrogeait un vice-procureur référent environnement qui lui confiait les propos suivants : « *La durée moyenne pour préparer une audience, c'est une demi-journée, parfois moins. 10-15 dossiers préparés en 4 heures, on n'a pas le temps de creuser (...) Les dossiers de l'Onema<sup>391</sup>, je n'ai pas le temps de les lire. [Le responsable de l'Onema] me fait un résumé, s'il y a un problème particulier, il me montre la page, lui avec son regard terrain, moi avec la connaissance des procédures* ». Dans ce contexte, on comprend aisément les réticences du procureur de la République à s'orienter vers la voie des poursuites pénales.

**130. Conclusion de section.** Pour comprendre la répartition peu commune en matière environnementale, entre les poursuites pénales et les alternatives aux poursuites, il était nécessaire de s'interroger sur les raisons qui rendent les poursuites si peu attrayantes aux yeux du procureur de la République. Bien qu'il s'agisse avant tout d'un choix de politique pénale<sup>392</sup>, il n'en demeure pas moins qu'il est motivé par les difficultés que rencontre le parquet dans la constitution du dossier pénal. Le fort taux de classements sans suite observé en matière environnementale, s'explique autant par la technicité des textes de loi, que par la nature scientifique du contentieux rendant la preuve particulièrement difficile à rapporter. En

---

<sup>389</sup> C.ROBACZEWSKI, « Le traitement judiciaire des « petites » infractions environnementales », *ENM RJA*, n°25, juin 2021, p.13.

<sup>390</sup> S.BARONE, « L'impunité environnementale : l'État entre gestion différentielle des illégalismes et désinvestissement global », *Champ pénal*, vol. XV, 2018, §39.

<sup>391</sup> *Office national de l'eau et des milieux aquatiques*. Les services départementaux de l'Onema exercent leurs actions de contrôle sous l'autorité du procureur en matière de police judiciaire et en appui technique des services techniques de l'État (directions départementales des territoires – DDT )

<sup>392</sup> Cf n°120.

effet, si le procureur décide d'engager des poursuites devant une juridiction conformément à l'article 40-1 du Code de procédure pénale, il devra alors défendre les intérêts de la société lors du procès pénal. Un dossier insuffisamment solide aboutirait à une relaxe ce qui est, par ailleurs, souvent le cas en matière d'environnement.

Une ancienne magistrate du pôle santé publique et environnement de Paris dénonçait l'absence totale d'intérêt du parquet pour les dossiers de santé publique qui n'étaient jamais ouverts par le procureur de la République, l'ensemble de ses saisines ayant été faites par le doyen des juges d'instruction<sup>393</sup>. Il semble que plus un contentieux apparaît complexe, moins le parquet souhaite s'y pencher par manque de temps et de moyens.

Toutefois, si le procureur parvient à constituer un dossier pénal avec le soutien des forces de police, les difficultés évoquées ne risquent-elles pas de se répercuter malgré tout sur le choix des orientations en poursuite ?

Dans une démarche d'amélioration de la répression des atteintes à l'environnement, nombreux sont les praticiens qui espèrent voir les tribunaux davantage sollicités pour traiter ces dossiers. Il convient de garder à l'esprit qu'encourager le procureur à emprunter la voie des poursuites pénales et garantir un traitement efficace des procédures par les juridictions, représentent deux processus bien distincts.

## **Section II. L'analyse des procédures mises en place par les juridictions**

**131. La diversité des procédures.** Une fois la décision d'engager des poursuites prise par le procureur de la République, celui-ci va devoir déterminer quelle procédure il souhaite employer. Les modes de poursuite représentent une vaste catégorie de procédures. L'étude des poursuites en matière criminelle offre peu d'intérêt pour le sujet, dans la mesure où elles s'exercent par la voie de l'instruction préparatoire, et par l'absence de contentieux criminel environnemental. En revanche, le choix des orientations en poursuite en matière contraventionnelle et surtout correctionnelle est un facteur de compréhension central de l'efficacité de la répression environnementale. Les modes de poursuite sont avant tout « *des procédés opératoires qui guident l'action répressive au quotidien* »<sup>394</sup>.

---

<sup>393</sup> S.TARDY-JOUBERT, M-O. BERTELLA-GREFFROY, « Les dossiers de santé publique ennuient tout le monde », *Actu-juridique*, 21 juin 2016.

<sup>394</sup> C.MIANSONI, « Les modes de poursuite devant les juridictions pénales ». *Droit*. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2018. Français. NNT : 2018PA01D019, p.53.

**132. Le choix de la procédure en fonction de la juridiction.** Telles qu'évoquées précédemment, les procédures à disposition du procureur de la République varient en fonction de la juridiction saisie. Le Code de procédure pénale prévoit le cadre applicable à la saisine de chaque juridiction. L'analyse des procédures mises en place permettra de comprendre les rouages du traitement judiciaire des petites infractions environnementales (§1.), ainsi que des infractions portées devant les juridictions spécialisées (§2.).

### **§1- Devant les juridictions de droit commun : le traitement judiciaire des petites infractions environnementales**

**133. L'invisibilité des petites infractions environnementales.** Les petites infractions font partie intégrante du « *contentieux environnemental délaissé, qui le rend invisible* »<sup>395</sup>. Le taux de poursuites devant les juridictions de droit commun, hors poursuites devant le tribunal de police, est passé de 14% en 2013 à 10,3% seulement en 2019<sup>396</sup>, et de 25,3% à 21% avec tribunal de police compris. La baisse est sensiblement similaire, mais les poursuites devant le tribunal de police représentent une part non négligeable du contentieux traité.

#### 1) Tribunal de police

**134. Déroulement de la procédure devant le tribunal de police.** Le tribunal de police est compétent pour juger des contraventions, c'est à dire des infractions pénales les moins graves. Cette compétence est prévue par les articles 521 à 549 du Code de procédures pénales. Le procureur de la République peut faire le choix d'une procédure sans audience telle que l'ordonnance pénale ou d'une procédure ordinaire devant le tribunal de police. En matière environnementale, l'ordonnance pénale connaît un franc succès. Les autres dossiers sont orientés devant le tribunal de police par citation directe ou par convocation par officier de police judiciaire. La particularité du droit pénal de l'environnement est d'accorder à certaines administrations le pouvoir d'engager des poursuites devant le tribunal de police. L'article L161-22 du Code forestier prévoit la possibilité pour le directeur régional de l'alimentation et

---

<sup>395</sup> Op. cit., Rapport « Une justice pour l'environnement », Mission d'évaluation des relations entre justice et environnement, 2019.

<sup>396</sup> Op. cit., Étude d'impact du Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, 2021. p.634 (cf *tableau annexe*).



de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) de remplir toute les fonctions du ministère publique, sous l'autorité du procureur de la République. Ainsi, il peut engager des poursuites par voie de citation directe ou adresser des réquisitions aux fins d'ordonnance pénale<sup>397</sup>.

**135. Les jugements par COPJ et citation directe.** Une partie des dossiers fait l'objet d'une convocation par officier de police judiciaire ou d'une citation directe devant le tribunal de police. Entre 2015 et 2019, sont recensées 2 250 convocations par OPJ (26,68%) pour 788 citations directes (9,34%)<sup>398</sup>.

La citation directe est un acte d'huissier par lequel le ministère public, la victime partie civile ou une administration demande à l'auteur d'une infraction de se présenter directement devant le tribunal de police pour répondre d'une contravention<sup>399</sup>. Cette procédure s'emploie lorsqu'il existe des preuves suffisantes<sup>400</sup> et que le tribunal est en mesure de juger l'affaire sans délai. Il existe néanmoins un délai de 10 jours minimum afin que la personne poursuivie constitue sa défense. Durant ce délai ou au cours des débats, la victime et la personne poursuivie peuvent demander tout acte qu'elles estiment nécessaire à la manifestation de la vérité. En matière environnementale, il peut s'agir notamment d'expertises. Les chiffres du traitement du contentieux environnemental entre 2015 et 2019 font apparaître une baisse significative du nombre de citations directes devant les tribunaux de police de près de 56%.

La convocation par officier de police judiciaire ou COPJ prévue à l'article 390-1 du Code de procédure pénale, consiste en une convocation directe à une audience devant le tribunal de police, remise directement par un Officier de police judiciaire. En matière environnementale, les COPJ recensées correspondent à une procédure classique devant le tribunal de police (la COPJ peut aussi être utilisée pour une procédure de jugement simplifiée). La loi du 23 mars 2019 a permis aux agents de police judiciaire environnementale de pouvoir notifier une citation à comparaître devant le tribunal sur instruction du procureur de la République<sup>401</sup>.

**136. Les ordonnances pénales.** Le procureur de la République peut choisir de recourir à la procédure simplifiée de l'ordonnance pénale, prévue à l'article 524 du Code de procédure

---

<sup>397</sup> L'article 161-24 du Code forestier.

<sup>398</sup> Infostat, SDSE, n°182 « Le traitement du contentieux de l'environnement par la justice pénale entre 2015 et 2019 », p.8.

<sup>399</sup> Cette procédure existe également en matière délictuelle.

<sup>400</sup> Le procès pourra avoir lieu sans être passé au préalable par une phase d'enquête de police ou de gendarmerie approfondie.

<sup>401</sup> Loi du 23 mars 2019, article 47-V, modifiant l'article 28 du Code de procédure pénale.

pénale, pour faire juger des contraventions allant de la 1ère à la 5ème classe<sup>402</sup>. Le dossier pénal et les réquisitions sont transmis par le procureur de la République au président du tribunal de police, suite à quoi le procureur statue sans débat préalable par une ordonnance pénale. Il décidera d'une relaxe ou d'une condamnation à une peine d'amende, voire à des peines complémentaires. En matière contraventionnelle, le président du tribunal de police n'a pas à motiver sa décision et son choix de peine applicable. S'il a été jugé coupable, l'intéressé bénéficie d'un délai de trente jours pour faire opposition à la décision et présenter ses moyens de défense devant le tribunal. En l'absence de toute opposition du ministère public<sup>403</sup> puis de l'intéressé, la décision devient définitive et figurera dans le casier judiciaire de l'intéressé s'il s'agit d'une contravention de 5ème classe.

Cette procédure est particulièrement employée dans le domaine des atteintes à l'environnement, elle constitue 2,5% des délits verbalisés, ce qui représente environ un millier d'ordonnances par an<sup>404</sup>. Entre 2015 et 2019, 5398 ordonnances pénales ont été prononcées devant le tribunal de police. Le chiffre total des poursuites sur cette même période s'élevant à 8 434, les ordonnances pénales représentent 64% des poursuites devant le tribunal de police. Ce mode de poursuite dit « simplifié » est une procédure sans audience. Devant le tribunal de police elle s'applique aux infractions environnementales les moins graves. Les chiffres évoqués précédemment<sup>405</sup> révélaient que sur l'ensemble du contentieux environnemental, 52% des auteurs étaient poursuivis devant le tribunal de police. Or, l'ordonnance pénale représente 64% des poursuites devant ce même tribunal, il est possible d'en conclure qu'une très grande partie des auteurs d'atteintes à l'environnement font l'objet d'une ordonnance pénale, une procédure sans audience devant laquelle l'avocat n'est pas obligatoire pour les parties. En effet, sur le détail des orientations en poursuites entre 2015 et 2019 devant les juridictions de droit commun, l'ordonnance pénale occupe la première place<sup>406</sup>.

**137. La procédure de l'amende forfaitaire.** L'article 529 du Code de procédure pénale prévoit la possibilité de « juger » une contravention par le paiement d'une amende forfaitaire qui éteint l'action publique. L'article R48-1 du Code de procédure pénale donne la liste des

---

<sup>402</sup> Articles 131-12 à 131-18 du Code pénal.

<sup>403</sup> Le ministère public dispose d'un délai de 10 jours pour faire opposition à cette ordonnance.

<sup>404</sup> Infostat, SDSE, n°182 « Le traitement du contentieux de l'environnement par la justice pénale entre 2015 et 2019 »

<sup>405</sup> Cf, infra n°45

<sup>406</sup> Infostat, SDSE, n°182 « Le traitement du contentieux de l'environnement par la justice pénale entre 2015 et 2019 »

contraventions des quatre premières classes susceptibles de faire l'objet d'une procédure d'amende forfaitaire. Le troisième alinéa est réservé aux « contraventions en matière de protection de l'environnement », qui comprend une liste importante d'infractions prévues par le Code pénal, le Code de l'environnement, ainsi que le Code forestier. Le quatrième alinéa, quant à lui, concerne les contraventions réprimées par les dispositions du code rural et de la pêche maritime. Il est possible de contester l'amende forfaitaire en déposant une requête en exonération auprès du tribunal de police. Si ce dernier estime que la contestation est fondée, le contrevenant bénéficie d'une relaxe. À l'inverse, le tribunal peut aussi choisir de le condamner à une amende plus importante avec possibilité de peines complémentaires. Le caractère administratif du droit pénal de l'environnement fait de l'amende forfaitaire, une procédure fréquemment utilisée. En revanche, son statut est discutable du fait de l'absence d'intervention du juge pénal dans la procédure, en l'absence de contestation.

## 2) Tribunal correctionnel

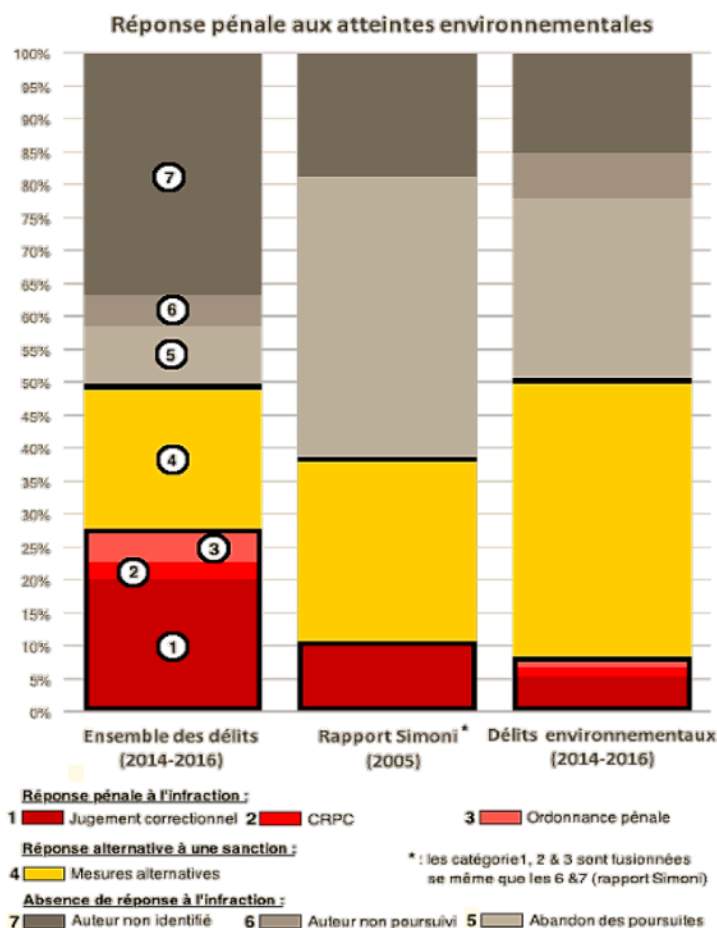
**138. Les poursuites devant le tribunal correctionnel.** D'un point de vue global, le nombre de jugements correctionnels rendus dans le domaine de l'environnement reste très faible, et la tendance n'incite pas à l'augmentation. Les chiffres de 2018 affichent un nombre d'affaires audiencées devant les tribunaux correctionnels représentant seulement 5% des délits verbalisés, alors qu'en 2005, ce taux s'établissait aux alentours de 10%<sup>407</sup>. Les chiffres font état de 7 626 poursuites devant le tribunal correctionnel entre 2015 et 2019, dont la répartition est illustrée ci-dessous.

**139. Les chiffres par orientation.** Le référentiel de la période 2015-2019 illustre des poursuites réparties inévitablement entre les différentes procédures. Une majorité des auteurs a fait l'objet d'une COPJ (53%), 25% d'une citation directe et 10% d'une ordonnance pénale. Les trois mêmes procédures privilégiées par le procureur de la République en matière contraventionnelle. Enfin, 3% des dossiers environnementaux sont traités par la voie de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, ce qui représente, devant le tribunal correctionnel, environ 10% des orientations choisies.

---

<sup>407</sup> L.DE REDON, « La place des alternatives aux poursuites dans la réponse pénale aux atteintes à l'environnement, état des lieux juridique et quantitatif », *ENM RJA*, n°25, juin 2021, p.68

Si la tendance générale du nombre de dossiers traités par le tribunal correctionnel est à la baisse, l'ensemble des poursuites a augmenté sur la période 2015 et 2019. Mais une analyse détaillée démontre qu'il s'agit principalement d'une hausse des ordonnances pénales (59%), des convocations par OPJ (39%) et enfin des CRPC (10%).



#### a. Les procédures simplifiées

**140. La CRPC.** La comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) prévue par l'article 495-7 du Code de procédure pénale, permet de juger rapidement l'auteur d'une infraction lorsque celui-ci reconnaît les faits. Seuls les délits punis d'une peine de prison inférieur à 5 ans peuvent faire l'objet de cette procédure. La présence de l'avocat est obligatoire lors de la convocation devant le procureur de la République. Ce dernier peut proposer une ou plusieurs peines une fois que le mis en cause a reconnu les faits. Si la proposition est acceptée, alors le procureur saisit le tribunal aux fins d'une audience

d'homologation. Dans le cas contraire, il saisit le tribunal correctionnel pour un procès « classique ».

Cette procédure a l'avantage de la rapidité, d'autant que le document qui valide l'accord passé avec le procureur, c'est à dire l'ordonnance d'homologation rendue par le juge, possède la même valeur qu'un jugement. Pourtant, le rôle du juge pénal dans cette procédure simplifiée est considérablement restreint, dans la mesure où il ne peut ni modifier, ni compléter la proposition du procureur de la République. Il ne peut que la valider ou la refuser. Ce choix binaire représente un gain de temps, car le travail en amont, réalisé par le procureur et les services d'enquêtes, ne se verra pas opposer de défense pénale si le mis en cause accepte l'accord.

En matière environnementale, cette procédure a connu une augmentation de + 47% entre 2015 et 2019.

**141. L'ordonnance pénale.** L'ordonnance pénale est également prévue en matière de délits environnementaux énumérés par l'article 495 du Code de procédure pénale<sup>408</sup>. Le président du tribunal correctionnel rend une décision de relaxe ou de condamnation, basée sur le dossier d'enquête pénale et les réquisitions du procureur, en l'absence du prévenu. Les délais de contestations sont allongés en matière délictuelle, l'intéressé dispose de 45 jours pour faire opposition à la décision et présenter ses moyens de défense devant le tribunal. En l'absence de quoi, la condamnation devient définitive et sera inscrite au casier judiciaire de l'intéressé. Si la procédure d'ordonnance pénale nécessite davantage l'intervention du juge, puisqu'il rend une décision, elle n'en est pas moins une procédure simplifiée. La décision sera fondée exclusivement sur des éléments provenant de l'accusation, la défense étant totalement absente du processus. Toutefois le législateur a limité la portée de cette procédure en imposant des conditions nécessaires à son utilisation. Le procureur de la République peut ainsi décider de recourir à la procédure simplifiée de l'ordonnance pénale uniquement « *lorsqu'il résulte de l'enquête de police judiciaire que les faits reprochés au prévenu sont simples et établis, que les renseignements concernant la personnalité, les charges et les ressources de celui-ci sont suffisants pour permettre la détermination de la peine, qu'il n'apparaît pas nécessaire, compte tenu de la faible gravité des faits, de prononcer une peine d'emprisonnement ou une*

---

<sup>408</sup> Article 398-1 du Code de procédure pénale - 6° Les délits prévus par le Code de l'environnement en matière de chasse, de pêche en eau douce, de protection du patrimoine naturel, ainsi que par le titre VIII du livre V du même code.

*peine d'amende d'un montant supérieur à celui fixé à l'article 495-I<sup>409</sup> et que le recours à cette procédure n'est pas de nature à porter atteinte aux droits de la victime »<sup>410</sup>.*

Pourtant, en dépit des conditions posées par le législateur, l'ordonnance pénale connaît un franc succès en matière d'atteintes à l'environnement. Elles ont été multipliées par onze entre 2015 et 2019, en augmentant de 359% entre 2016 et 2017, puis de façon stable les années suivantes (entre 63 et 68%)<sup>411</sup>. Les ordonnances pénales ne sont pas incluses dans les statistiques des jugements prononcés par le tribunal correctionnel. Cela explique la baisse du nombre de jugements devant le tribunal correctionnel sur la période quinquennale, alors que les orientations en poursuite ont fortement augmenté sur la même période.

### *b. Les jugements*

**142. Les jugements par COPJ et citation directe.** Les ordonnances pénales et les ordonnances de CRPC ne représentent que 20,21% des décisions des tribunaux correctionnels sur la période 2015-2019. La grande majorité des dossiers est transmise à la juridiction par COJ (53%) ou par citation directe (25%). Il s'agit ni plus ni moins de la même procédure décrite précédemment, mais devant le tribunal correctionnel pour un délit.

La citation directe est conditionnée à l'existence de preuves suffisantes et à la rapidité du traitement par le tribunal. En revanche, les délais sont les mêmes qu'en matière contraventionnelle, la citation doit donc être établie au moins 10 jours avant l'audience. Ce délai paraît relativement court pour préparer une défense adéquate à une accusation de délit environnemental<sup>412</sup>. Par ailleurs, sa particularité réside dans le fait qu'elle ne comprend pas de réelle phase d'enquête pénale. Même si la citation peut provenir du procureur de la République, elle est, en pratique, majoritairement le fait de la victime. Au regard de la technicité des infractions environnementales, la victime a tout intérêt de se faire aider par un avocat spécialisé en la matière si elle souhaite voir son action aboutir.

La COPJ, quant à elle, a pour principal intérêt d'éviter un déferrement, tout en garantissant que le prévenu a eu effectivement connaissance de la date de l'audience, car remise par un

---

<sup>409</sup> 5 000€.

<sup>410</sup> Article 495 du Code de procédure pénale.

<sup>411</sup> Infostat, SDSE, n°182 « Le traitement du contentieux de l'environnement par la justice pénale entre 2015 et 2019 »

<sup>412</sup> En pratique l'avocat de la défense peut demander un renvoi et ainsi bénéficier de plus de temps pour préparer la défense de son client.

officier de police judiciaire<sup>413</sup>. Elle a lieu sur instruction du procureur de la République au moins 10 jours avant l'audience. Toutefois ce mode de poursuite débouche sur le jugement du prévenu en audience publique, après débat contradictoire et ne présente donc pas de spécificité. Son usage important en matière environnementale n'est en rien différent du reste du contentieux. La COPJ constitue environ 53% des modes de poursuites des personnes physiques devant le tribunal correctionnel, tout contentieux confondus<sup>414</sup>.

Ces deux modes de poursuites ont un point commun, la lenteur de la procédure.

**143. Les délais d'orientation et de jugements des affaires.** Selon les données du ministère de la justice<sup>415</sup>, une procédure devant le tribunal correctionnel met en moyenne 8 mois à aboutir. Cette moyenne est le résultat de procédures très disparates en matière de délai.

En effet, les chiffres du tableau révèlent que si les orientations dans les procédures simplifiées durent 3,2 mois pour l'ordonnance pénale et 3,6 mois pour la CRPC, le délai de jugement est particulièrement rapide. Les ordonnances ne prennent en moyenne qu'un mois et demi seulement pour « juger ». En seulement quatre ou cinq mois, la procédure a abouti, ce qui n'est pas le cas des procédures de jugement « classique » devant le tribunal correctionnel.

La COPJ travaille environ 9 mois avant d'aboutir à un jugement. Si la durée de l'orientation équivaut à celle des procédures simplifiées, le délai de jugement est plus long. Mais il n'égale pas celui de la citation directe, qui établit des records en la matière. Après une citation directe, l'affaire met en moyenne 2 ans pour aboutir à un jugement. L'orientation dure en moyenne 13 mois, délai auquel il faut ajouter celui du jugement, qui est d'environ 10 mois par affaire.

Ces chiffres concernent l'ensemble des contentieux, mais plus l'affaire est complexe, plus les délais sont longs. L'environnement est d'ailleurs cité comme faisant partie des secteurs techniques, rallongeant considérablement les délais de procédures.

---

<sup>413</sup> B.BRUNET, « Le traitement en temps réel : la Justice confrontée à l'urgence comme moyen habituel de résolution de la crise sociale ». In: *Droit et société*, n°38, 1998. pp. 91-107.

<sup>414</sup> Annuaire ministère de la justice 2020 « Ordonnances et jugements pénaux envers des personnes physiques en 2020 »

<sup>415</sup> InfoStat Justice, « Les durées de traitement des affaires pénales en 2018 », n°172, Septembre 2019.

Figure 5 : Délais d'orientation et de jugement des affaires, par voie procédurale

	Auteurs		Durée moyenne (en mois)		
	Nombre	Part	Orientation	Jugement	Durée totale
<b>Ensemble des auteurs jugés selon la voie procédurale</b>	<b>547 209</b>	<b>100,0%</b>	<b>3,3</b>	<b>4,7</b>	<b>8,0</b>
Comparution immédiate	51 644	9,4%	0,3	0,5	0,8
Convocation sur PV du procureur	23 154	4,2%	0,6	4,4	5,0
Ordonnance pénale	172 313	31,5%	3,2	1,7	4,9
Ordonnance de CRPC	78 718	14,4%	3,6	1,7	5,3
Convocation par OPJ	173 425	31,7%	3,5	5,5	9,0
Citation directe	22 354	4,1%	13,8	10,4	24,2
Après instruction	20 054	3,7%	6,0	37,0	43,0

*Lecture* : En 2018, 51 644 auteurs ont été jugés en comparution immédiate, ce qui représente 9,4 % des décisions au tribunal correctionnel. L'orientation et le jugement ont duré respectivement 0,3 et 0,5 mois en moyenne, soit une durée totale de 0,8 mois

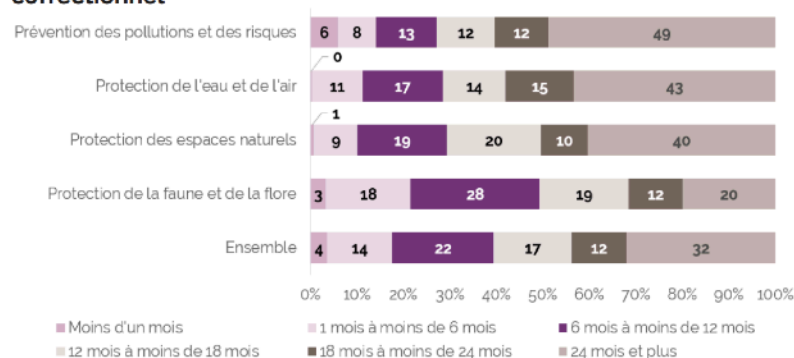
*Note* : Pour environ 1% des auteurs poursuivis, la voie procédurale n'est pas distinguée

*Champ* : Auteurs majeurs et personnes morales jugés au tribunal correctionnel en 2018

*Sources* : Ministère de la Justice, SG/SEM/SDSE, fichier statistique Cassiopée

**144. Les délais en matière d'atteintes à l'environnement.** La durée moyenne entre l'arrivée de l'affaire au parquet et le jugement du tribunal correctionnel est d'environ 20 mois et demi en matière environnementale, bien plus que pour l'ensemble des affaires. Le SDSE déclare que cette différence s'explique en partie par le choix des procédures privilégiées, aggravé par la nature technique du contentieux. Les délais varient en fonction du type de contentieux concerné.

Figure 11 : Durées entre l'arrivée au parquet et la décision du tribunal correctionnel



**Lecture** : 48,8 % des auteurs jugés par le tribunal correctionnel entre 2015 et 2019, pour une infraction principale relative à la prévention des pollutions et des risques, ont vu leur affaire se terminer en 24 mois ou plus.

**Champ** : Auteurs ayant reçu une décision du tribunal correctionnel entre 2015 et 2019, pour une infraction principale relevant du contentieux de l'environnement entre 2015 et 2019

**Source** : Ministère de la Justice/SG/SEM/SDSE/ Fichier statistique Cassiopée



**145. La volonté de correctionnaliser certaines atteintes.** Si le choix des modes de poursuites n'a rien d'extraordinaire comparé au reste du contentieux délictuel, la matière environnementale se démarque par des taux de poursuites très bas.

En effet, toutes procédures confondues, seulement 7626 poursuites ont été orientées sur la période quinquennale<sup>416</sup>. La mission d'évaluation mettait en exergue le fait que l'échelle des peines actuelle était incohérente, souvent trop faible et qu'il fallait la revoir pour correctionnaliser un certain nombre d'atteintes qui ne relèvent actuellement que du domaine contraventionnel<sup>417</sup>. Selon elle, il est nécessaire d'opérer un inventaire des contraventions environnementales de 5ème classe, afin d'en correctionnaliser une partie. Par exemple, le non-respect d'une norme réglementaire par un établissement classé selon la réglementation Seveso « seuil haut »<sup>418</sup> n'est sanctionné que d'une contravention de 5ème classe, en dépit des conséquences du risque d'accident technologique et industriel majeur.

La mission d'évaluation recommandait également la création d'un délit d'atteinte grave ou de mise en péril de l'environnement, c'est désormais chose faite. La loi du 22 août 2021 donne naissance au délit de mise en danger de l'environnement, mais également à deux nouveaux délits, un délit de pollution des milieux et un délit d'écocide<sup>419</sup>. Ces incriminations sont trop récentes pour déterminer si elles permettront-ils d'engager plus efficacement l'action pénale. Il est vrai qu'en matière de contentieux routier, la correctionnalisation de certaines infractions contraventionnelles a provoqué une forte augmentation du nombre de condamnations prononcées par les juridictions<sup>420</sup>. Mais il ne faut pas oublier que le contentieux routier n'est pas aussi technique que le contentieux environnemental.

**146. Conclusion de paragraphe.** La répartition des modes de poursuites n'apparaît pas anormale en regard du reste du contentieux, elle est sensiblement similaire. Au détail près que si les proportions entre les poursuites sont similaires, ce n'est pas le cas du nombre de poursuites par procédure, lequel est particulièrement faible en matière correctionnelle. La

---

<sup>416</sup> Infostat, SDSE, n°182 « Le traitement du contentieux de l'environnement par la justice pénale entre 2015 et 2019 »

<sup>417</sup> Rapport « *Une justice pour l'environnement* », CGEDD n°012671-01, IGJ n°019-19, octobre 2019, p.8.

<sup>418</sup> Ministère de la transition écologique, « Risques technologiques : la directive SEVESO et la loi risques », 11 février 2021

<sup>419</sup> Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, JORF n00196 du 24 août 2021.

<sup>420</sup> *Op.cit*, Rapport « *Une justice pour l'environnement* ».

question consiste alors à déterminer si ces procédures sont adaptées aux contentieux environnementaux.

En effet, les procédures simplifiées d'ordonnance pénale et de CRPC, en forte augmentation ces dernières années, correspondent à des faits simples, permettant un traitement rapide. Une situation quelque peu inconcevable en matière d'atteintes délictuelles à l'environnement. Quant aux procédures de jugement classique, les délais de traitement ne permettent pas de conclure à l'efficacité de la juridiction correctionnelle. C'est le cas de la poursuite par la citation directe qui se veut soumise à une condition de rapidité du traitement et dont les chiffres illustrent une réalité bien différente. De ce constat, deux hypothèses semblent émerger. La première consiste à penser que seules les infractions les moins graves sont traitées par les juridictions de droit commun, ce qui explique que le procureur de la République ait recours à des modes de poursuites rapides et simplifiés. Rappelons qu'il s'agit de la position des deux dernières lois en la matière<sup>421</sup>. Toutefois, si cette explication est plausible en matière contraventionnelle, elle n'est que partiellement vraie en matière délictuelle. Pour preuve, les délais de traitement devant le tribunal correctionnel sont quasiment deux fois supérieurs à la moyenne pour la procédure de jugement « classique ».

À ce stade, la deuxième hypothèse qui consiste à dire que les procédures évoquées ne sont pas adaptées à ce type de contentieux, paraît plus crédible. Le législateur espère confier aux nouveaux pôles régionaux le traitement de ces délits environnementaux lesquels, rappelons-le, se retrouvent en nombre dérisoire devant le tribunal correctionnel. Si l'affaire relève de la compétence d'un parquet spécialisé, alors on peut s'attendre à ce qu'elle soit orientée bien plus aisément devant une formation de jugement elle aussi spécialisée, disposant de temps et des compétences nécessaires pour appréhender ce type de contentieux.

Mais une question reste en suspend: par qui sont traitées les infractions « les plus complexes » en matière environnementale ? La logique voudrait qu'il s'agisse des juridictions spécialisées, mais au vu des chiffres de la réponse pénale, rien ne semble moins sûr.

---

<sup>421</sup> Loi n°2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée, JO du 26 décembre 2020. Loi du 21 août 2021

## §2- Le traitement judiciaire des infractions les plus complexes

### 1) Cour d'assises

**147. L'absence de contentieux criminels en matière environnementale.** Cette absence, avant d'être le fait d'un quantum de peines, est avant tout liée à un manque procédural et juridictionnel. D'après la mission d'évaluation, la lourdeur de la procédure pénale en matière criminelle est un frein à l'adoption de l'écocide au sens « criminel ». Des poursuites criminelles ne peuvent être engagées que par voie d'information judiciaire. Suite à quoi le juge d'instruction peut saisir une cour d'assises par une décision de mise en accusation. Outre les nombreuses règles procédurales encadrant le procès criminel, il s'agit d'une procédure particulièrement longue.

Il était question d'envisager des adaptations procédurales, telles que le législateur l'a prévu en matière de terrorisme et de trafic de stupéfiants en bande organisée notamment. En l'occurrence, la création d'une cour d'assises spéciale où le jury populaire est écarté afin que les crimes ne soient jugés que par des magistrats professionnels. Il s'agissait initialement de préserver les jurés de toute forme de menace ou de pression de la part des accusés<sup>422</sup>. Les atteintes à l'environnement ne semblent pas comporter de tels risques pour les jurés, qui justifieraient de les exclure du procès criminel. Néanmoins, le rapport d'INTERPOL pourrait prouver le contraire. Il révèle que « *L'ensemble des crimes environnementaux, tous types confondus (...), équivaut à 38% du financement des conflits et des groupes armés non étatiques et terroristes.* ». Ainsi, dans la mesure où des études sur les pays membres ont montré que plus de 84% d'entre eux observent des convergences entre le crime environnemental et d'autres formes de crimes graves<sup>423</sup>, comme le terrorisme, certaines affaires de criminalité environnementale pourraient faire l'objet du même type de contrainte que le terrorisme.

Toutefois, la protection des jurés n'est pas le seul avantage à recourir à une cour d'assises spéciale. En effet, le terrorisme et le trafic de stupéfiants en bande organisée sont à l'origine d'un contentieux très particulier. Comprendre la construction des infractions et les concepts juridiques qui les entourent est ardu pour un juré. Or le jugement de ces crimes d'une

---

<sup>422</sup> F.KURAS, « Le jury populaire, histoire d'une institution démocratique fragilisée », Université Paris II, 2019.

<sup>423</sup> Interpol, *Atlas mondial des flux illicites*, 2018, p.8.

particulière gravité requiert une véritable rigueur juridique. La matière environnementale génère, elle aussi, un contentieux difficilement appréhendable.

Le rapport remis à la Garde des Sceaux en 2015 fait mention de 35 propositions pour parvenir à construire une réponse pénale adéquate, propre à lutter contre les crimes environnementaux. La proposition n°24 consiste à engager les États à établir leur compétence pour juger des crimes environnementaux. Toutefois, peu de développement concerne la compétence des juridictions nationales, et aucun ne concerne l'adaptabilité de la Cour d'assises en matière environnementale. Dès lors, il est tout à fait envisageable que le refus du législateur d'envisager le crime environnemental soit dû, du moins en partie, au manque de juridiction capable de juger la criminalité environnementale.

## 2) *Les juridictions spécialisées*

**148. L'inaccessibilité des données issues des juridictions spécialisées.** Se procurer des chiffres permettant d'évaluer l'efficacité des juridictions spécialisées n'est pas chose aisée. Ces chiffres ne sont pas contenus dans les différentes statistiques accessibles du ministère de la justice et ne font pas non plus partie des données concernant les juridictions de droit commun. Les pôles régionaux spécialisés créés par la loi du 24 décembre 2020, durant la crise covid, sont encore trop jeunes pour fournir des données intéressantes. Qu'en est-il des autres juridictions spécialisées ?

**149. Les pôles santé publique et environnement.** Selon A. Le GUILCHER une proportion importante de dossiers donne lieu à l'ouverture d'informations judiciaires, alors confiées à un ou plusieurs des sept juges d'instruction du pôle de Paris. Le bilan de l'utilisation des pôles serait plutôt positif, car ils ont permis de traiter des dossiers complexes en matière de santé publique et d'environnement. La vice-procureure au tribunal judiciaire de Paris, cheffe de la section comprenant le pôle de santé publique prédit leur montée en puissance dans les années à venir<sup>424</sup>. Néanmoins, l'ONG Greenpeace dénonce une saturation des PSPE causée par un nombre de dossiers très volumineux<sup>425</sup>. Certains dossiers déposés en province prennent plus d'un an et demi pour être acheminés au pôle santé du parquet de Paris. En effet, Paris traite

---

<sup>424</sup> A. Le GUILCHER, « Les pôles de santé publique devraient connaître une montée en puissance », Lextenso, Gazette du Palais, n°16, 28 avril 2020

<sup>425</sup> Annexes du rapport Mission justice pour l'environnement, Tome 2, octobre 2019, IGJ p.197.

les trois quarts des affaires, et Marseille le quart restant selon leurs compétences territoriales<sup>426</sup>. D'après une ancienne magistrate du pôle santé de Paris, le traitement des dossiers de santé publique est particulièrement long et fastidieux. Il implique parfois de réaliser « un travail d'archiviste » qui consiste à collecter des documents-clés pour l'affaire, datant de plusieurs années en arrière<sup>427</sup>. De plus, le lien de cause à effet évoqué plus tôt reste particulièrement difficile à caractériser en matière de dommages sanitaires<sup>428</sup>.

Si ces pôles semblent fournir un traitement efficace des dossiers en matière de contentieux liés à la santé publique et à l'environnement, le manque de données statistiques ne permet pas de se prononcer sur le bilan de leur activité juridictionnelle.

**150. JIRS.** La mission d'évaluation, considérant qu'il n'y a pas lieu de réformer des juridictions qui donnent satisfaction, révèle qu'à sa connaissance, « aucune JIRS n'a exercé, à ce jour, une poursuite sous une qualification environnementale, même si les faits poursuivis ont pu être sanctionnés sous une qualification de droit commun »<sup>429</sup>. Ce constat n'est-il pas préoccupant? L'ampleur de la criminalité environnementale organisée à l'échelle internationale n'étant plus à prouver, l'absence d'activité d'une juridiction spécialisée dans ce type de contentieux est un comble.

La vice-présidente chargée de l'instruction JIRS du tribunal judiciaire de Bordeaux, confiait en 2021 être en possession de quatre dossiers en lien avec des trafics de civelles internationales<sup>430</sup>. Depuis la publication du rapport de la mission d'évaluation en 2019, un jugement a été rendu par le tribunal de Nantes le 7 février 2021 concernant l'un d'eux. Selon elle, « la rareté de la ressource positionne désormais la criminalité organisée internationale dans le champ des atteintes au patrimoine naturel commises en bande organisée au sens de l'article 706-73-1 7° du code de procédure pénale »<sup>431</sup>. Elle précise que cette qualification permet l'application de l'ensemble des dispositions du code de procédure pénale relatives à

---

<sup>426</sup> **TARDY-JOUBERT Sophie, BERTELLA-GREFFROY Marie-Odile**, « Les dossiers de santé publique ennuient tout le monde », *Actu-juridique*, 21 juin 2016

<sup>427</sup> Idem - LPA 21 juin. 2016, n° 116z8, p.4

<sup>428</sup> IRSN, 1986-2016 : Tchernobyl, 30 ans après Conséquences sur la santé des populations de l'accident de Tchernobyl. La difficulté de démontrer que certains cancers en France avaient été causés par la catastrophe nucléaire.

<sup>429</sup> Rapport « Une justice pour l'environnement », CGEDD n°012671-01, IGJ n°019-19, octobre 2019, p.79.

<sup>430</sup> **LAFITTE Marie**, «L'information judiciaire environnementale en matière de criminalité organisée », *ENM RJA*, n°25, juin 2021, p.42.

<sup>431</sup> *Op.cit*, **LAFITTE Marie**, «L'information judiciaire environnementale en matière de criminalité organisée », 2021, p.42.

l'enquête, la poursuite, l'instruction et le jugement des crimes et des délits organisés, à l'exception de la garde à vue de 96 heures prévue à l'article 706-88 du code de procédure pénale.

La proposition d'une nouvelle directive du parlement et du conseil européen en remplacement de la directive de 2008 constatait l'absence de données statistiques fiables, précises et complètes sur les procédures de lutte contre la criminalité environnementale dans les États membres. En France, ce constat semble particulièrement avéré. Les JIRS disposent de moyens adaptés pour lutter contre la délinquance environnementale. Il est souhaitable pour l'avenir que ces juridictions soient davantage saisies pour traiter de ce type de contentieux.

**151. Les JULIS.** La même problématique touche les juridictions spécialisées. Les données concernant les JULIS sont difficilement accessibles. Le rapport de la mission d'évaluation se base sur l'exemple des JULIS pour juger efficace l'organisation juridictionnelle spécialisée<sup>432</sup>. L'étude d'impact de la loi du 24 novembre 2020 révèle simplement que ces juridictions ont prononcé 57 condamnations entre 2000 et 2014. Ce qui équivaut sur 14 ans à environ 4 procédures par an. C'est très peu mais pour un contentieux très spécial et en comparaison avec les JIRS, ces chiffres illustrent une juridiction tout à fait fonctionnelle.

**152. Conclusion de Chapitre.** L'étude du choix des orientations en poursuite explique en partie la rareté du contentieux environnemental devant les juridictions pénales. Les procédures semblent complètement inadaptées au traitement d'un contentieux aussi complexe. L'utilisation de modes de poursuites conçus pour traiter rapidement des infractions tout en déchargeant le juge pénal d'une partie de son travail, paraît incompatible avec le jugement des infractions environnementales. Quant aux poursuites menant à une procédure classique devant le tribunal correctionnel, elles s'illustrent par leur lenteur, véritable obstacle au traitement efficace des affaires. Il en résulte une réticence du procureur de la République à employer la voie des poursuites judiciaires.

Néanmoins, ces éléments ne constituent peut-être pas les seuls facteurs qui rendent les poursuites pénales inopportunes. L'étude des mesures prononcées à l'issue des procédures mises en place est indispensable à l'élaboration d'une vision d'ensemble de la chaîne répressive. À l'image d'une cascade, la compétence des juridictions influe sur la nature des procédures, tout comme le choix des procédures influe sur la nature des sanctions.

---

<sup>432</sup> Rapport « *Une justice pour l'environnement* », CGEDD n°012671-01, IGJ n°019-19, octobre 2019, p.79.

## **Chapitre II. L'arsenal législatif appliqué aux contentieux de l'environnement**

**153. Les condamnations prononcées en matière environnementale.** Si les procédures ne paraissent pas adaptées au contentieux environnemental, qu'en est-il des peines prononcées ? Parmi l'ensemble des critères évoqués, la faiblesse des peines est sans doute le point de départ du constat de « *l'impunité environnementale*<sup>433</sup> ». En dehors des questions d'exécution des peines, l'application des peines représente la fin de la chaîne juridictionnelle, qui démarre avec le choix d'orientation du procureur de la République d'engager des poursuites. Pourtant, il s'agit aussi de la partie la plus visible pour l'opinion publique, qui permet de comprendre pourquoi on juge en priorité de l'efficacité d'un système procédural à travers la quantité et la sévérité de ses condamnations.

L'analyse des peines principales prononcées à l'encontre des auteurs d'infractions environnementales (Section 1.) permettra d'avoir une vision d'ensemble. Néanmoins, les peines « classiques » semblent décriées en raison de leur manque de cohérence vis-à-vis des enjeux de la matière. Nombre de praticiens recommandent le recours à des formes de sanctions plus adaptées (Section 2.).

### **Section I. Les peines principales prononcées à l'encontre des auteurs d'infractions environnementales**

**154. Les condamnations présentant une « infraction principale » en droit de l'environnement.** Les données statistiques qui seront étudiées portent uniquement sur les peines prononcées pour une infraction principale<sup>434</sup> du contentieux de l'environnement. Il s'agira dans un premier temps d'effectuer un panorama d'ensemble des condamnations prononcées en matière environnementale (§1.), puis d'étudier plus précisément l'utilisation de la peine d'amende et de la peine d'emprisonnement en matière d'infractions environnementales (§2).

---

<sup>433</sup> **S. BARONE**, « L'impunité environnementale : l'État entre gestion différentielle des illégalismes et désinvestissement global », *Champ pénal*, vol. XV, 2018.

<sup>434</sup> Lorsqu'une condamnation vise plusieurs infractions, est retenue comme l'« infraction principale » la plus grave selon l'ordre défini par le Code pénal (crimes, délits, contravention).

## §1- Le panorama des condamnations en matière environnementale

### 1) La typologie des auteurs

**155. Analyse des auteurs.** Un « auteur » désigne une personne physique ou morale mise en cause dans une affaire, sans présumer de sa culpabilité. L'étude des auteurs ayant fait l'objet d'une orientation par le parquet et des auteurs condamnés au titre d'une infraction environnementale, présente un intérêt pour l'analyse des peines. En effet, les peines applicables diffèrent selon si l'auteur est une personne physique ou une personne morale.

**156. La prédominance de personnes morales dans les auteurs orientés.** Les données du SDSE laissent entrevoir une surreprésentation des personnes morales parmi les auteurs. En effet, elles constituent 13% des auteurs pour ce contentieux sur la période 2015-2019, contre 4% seulement de l'ensemble des affaires pénales. En 2018, les personnes morales représentaient 18,1% des auteurs dans les affaires orientées liées aux contentieux de l'environnement. Ce chiffre a augmenté, car en 2013, la proportion de personnes morales était de 14%<sup>435</sup>. La proportion avec les personnes physiques varie en fonction du type de contentieux. Elle est particulièrement élevée dans le domaine des installations classées et du nucléaire où elles représentent 55,2% des auteurs dans les affaires orientées.

En ce qui concerne la typologie des personnes physiques, l'analyse du SDSE sur la période 2015-2019 montre une prédominance d'hommes, quadragénaires et quinquagénaires, parmi les auteurs. La moyenne d'âge sur l'ensemble des affaires pénales est de 35 ans, en matière environnementale les auteurs ont en moyenne 46 ans et sont donc nettement plus âgés.

Figure 3 : Répartition des personnes physiques et morales selon la nature d'affaire

	Protection de l'eau et de l'air			Protection de la faune et de la flore				Prévention des pollutions et des risques			en %
	Ensemble	Protection de l'eau et de l'air	Protection des espaces naturels	Ensemble	Chasse	Pêche	Especies animales et végétales	Ensemble	Ordures, déchets	Risques naturels	
Personnes morales	12,6	38,4	10,3	4,1	1,7	2,9	11,8	14,4	9,6	30,3	45,1
Personnes physiques	87,4	61,6	89,7	95,9	98,3	97,2	88,2	85,6	90,4	69,8	54,9
Effectif total	103 533	11 495	10 835	40 252	16 501	16 259	7 492	40 951	33 926	3 613	3 412

**Lecture :** 98,3 % des auteurs d'infractions liées à la chasse sont des personnes physiques

**Champ :** Les auteurs majeurs ou personnes morales des affaires du contentieux de l'environnement traitées par les parquets de 2015 à 2019

**Source :** Ministère de la justice/SG/SEM/SDSE/Fichier statistique Cassiopée

<sup>4</sup>Notamment, les directions régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL), la direction régionale de l'Office national des forêts et les directions régionales de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF).

<sup>5</sup> Les services départementaux des ex-ONCFS et ex-ONEMA.

<sup>6</sup>Essentiellement les mairies et la police municipale.

<sup>7</sup>Depuis le 1er janvier 2020, l'ONCFS a fusionné avec l'Agence française pour la biodiversité (AFB) pour devenir l'Office français de la biodiversité (OFB).

<sup>8</sup>L'ONEMA a été remplacé par l'AFB depuis le 1er janvier 2017.

<sup>435</sup> Annexes du rapport Mission justice pour l'environnement, Tome 2, octobre 2019, IGJ p.9.



**157. Des personnes physiques plus souvent condamnées.** Les personnes morales représentent 21% des personnes verbalisées pour une atteinte à l’environnement, soit plus d’un mis en cause sur cinq. Au regard de la délinquance de droit commun, ce chiffre est particulièrement élevé, trois fois supérieur à la part de personnes morales dans cette délinquance, qui s’établit à 6%. Entre 2015 et 2019, 11% des auteurs jugés pour une infraction environnementale sont des personnes morales, contre 0,5% de personnes morales tous contentieux confondus. Néanmoins, les personnes physiques sont plus souvent condamnées que les personnes morales. 89% des condamnations entre 2015 et 2019 concernent des personnes physiques, contre 79% pour les personnes morales. L’étude illustre une différence de 28 points pour la protection des espaces naturels où seulement 58% des personnes morales sont condamnées, contre 86% des personnes physiques.

En 2018 on dénombre 1993 condamnations prononcées à l’encontre des personnes physiques contre 139 à l’égard des personnes morales en 2017<sup>436</sup>. À titre d’exemple, l’étude d’impact de la loi Climat de 2021 partage un tableau du nombre de condamnations prononcées entre 2015 et 2019 dont l’infraction principale est définie par les articles L216-6, L218-73 ou L432-2 du Code de l’environnement.

Année	Personnes physiques	Personnes morales	Ensemble
2015	25	13	38
2016	46	34	80
2017	28	29	57
2018	37	25	62
2019	28	27	55

*Source : SG-SDSE SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEPP*

## 2) Les condamnations prononcées par les juridictions

**158. Un taux de condamnation moins élevé que pour l’ensemble des auteurs jugés tous contentieux confondus.** À l’image des poursuites pénales, le taux de condamnation est lui aussi plus faible en matière environnementale. Entre 2015 et 2019, sur l’ensemble des auteurs poursuivis devant le tribunal correctionnel pour une infraction principale en matière d’environnement, 87% ont été condamnés, contre un taux de 95% pour l’ensemble du contentieux. Au regard du nombre de jugements correctionnels en baisse et des affaires

<sup>436</sup> *Op. cit.*, Étude d’impact du Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, 2021. p.630.

traitées par procédure simplifiée de CRPC, la moyenne annuelle des condamnations prononcées par ces tribunaux est de 3 200 en matière de délinquance environnementale<sup>437</sup>. En l'occurrence, lorsqu'une infraction est verbalisée, seulement 8% des auteurs sont finalement condamnés.

## §2- Les peines principales sanctionnant les atteintes à l'environnement

### 1) Les peines d'amende et d'emprisonnement

#### a) Par les juridictions de droit commun

**159. L'amende de police et l'amende forfaitaire.** Les contraventions sont les infractions que la loi punit d'une amende n'excédant pas 3 000€. L'article 131-13 du Code pénal prévoit les montants maximum encourus en fonction des classes des contraventions. Les contraventions de 1ère classe sont sanctionnées d'une amende de 38€ au plus, le montant passe à 150€ pour la 2ème classe, 450€ pour la 3ème, 750€ pour la 4ème et enfin 1500€ au plus pour les contraventions de la 5ème classe. Ce dernier montant peut être porté à 3000€ en cas de récidive lorsque le règlement le prévoit. 52% des auteurs d'infractions environnementale poursuivie, l'étant devant le tribunal de police, ils s'exposent à une peine d'amende maximal de 3000€. Le service statistique du ministère de la justice n'avait d'ailleurs pas jugé opportun d'étudier les caractéristiques détaillées des jugements rendus par les tribunaux de police au regard de la prédominance des ordonnances pénales (64%).

Certaines infractions en matière de protection de l'environnement permettent l'extinction de l'action publique par le paiement d'une amende forfaitaire. L'article R48-1 du Code de procédure pénale prévoit la liste exhaustive des infractions concernées. Il ne peut s'agir que des quatre premières classes de contraventions. Pour les amendes de 1ère classe le montant forfaitaire est de 11€ majoré à 33€, 35€ majoré à 75€ pour la 2ème classe, 68€ majoré à 180€ pour la 3ème classe, et enfin 135€ majoré à 375€ pour la 4ème classe.

Pour ces deux types d'amende, il est difficile de se procurer des données statistiques permettant d'évaluer les montants moyen des amendes prononcées. Néanmoins, les montants encourus suffisent à évaluer la nature des amendes prononcées, ces derniers étant très faible.

---

<sup>437</sup> L.DE REDON, « La place des alternatives aux poursuites dans la réponse pénale aux atteintes à l'environnement, état des lieu juridique et quantitatif », *ENM RJA*, n°25, juin 2021, p.68.

En règle générale, ces montants sont adaptés à des infractions contraventionnelles qui sont elles-même de faible gravité. Toutefois, en matière environnementale, certains auteurs déplorent que certaines infractions soient considérées comme des contraventions de 5ème classe et non comme des délits. C'est le cas du non-respect d'une norme réglementaire par un établissement classé au titre de la réglementation Seveso seuil haut évoqué précédemment<sup>438</sup>. En ce sens, le rapport de la mission d'évaluation préconisée de correctionnaliser certaines contravention de 5ème classe, afin, notamment, que les peines d'amendes prononcées puissent être plus élevées<sup>439</sup>.

**160. La peine d'amende délictuelle.** L'amende constitue la peine principale la plus fréquente en matière de délinquance environnementale. Une amende est prononcée dans 74% des jugements correctionnels, contre seulement 17% de peines d'emprisonnement. L'analyse des peines prononcées par le tribunal correctionnel pour l'ensemble des délits illustre un constat très différent, 15% d'amendes seulement pour 74% de peines d'emprisonnement prononcées. Pour autant, même si la peine d'amende est très utilisée en matière de répression environnementale, les montants demeurent très faibles et baissent régulièrement.

L'article 381 du Code de procédure pénale dispose que « *sont des délits les infractions que la loi punit (...) d'une peine d'amende supérieure ou égale à 3 750€* ». Le professeur L. DE REDON a procédé à une analyse des montants d'amendes prononcées entre 2001 et 2019. Il identifie une baisse de 12% du montant des amendes en 4 ans (entre 2015 et 2019), puis une baisse de 35% en 16 ans (entre 2003 et 2019)<sup>440</sup>.

La période 2015-2019 révèle un montant moyen des amendes fermes de 7 600€. Si ce chiffre semble élevé, il ne faut pas s'y méprendre, la moitié des amendes ne dépassent pas 800€ et un quart 2 500€. Ce résultat est dû à un écart majeur des montants d'amendes entre les personnes physiques et les personnes morales. L'amende est en moyenne de 23 900€ pour les personnes morales, contre 5 400€ pour les personnes physiques. Les chiffres de l'année 2018 concernant les personnes physiques montrent une variation du montant ferme de l'amende allant de 432€ à 8 400€ en fonction des Cours d'appel<sup>441</sup>. En ce qui concerne les chiffres de

---

<sup>438</sup> D. AGOGUET, D. ATZENHOFFER, V. DELBOS, « Les incriminations environnementales », *ENM RJA*, n°25, juin 2021, p.86.

<sup>439</sup> Rapport « *Une justice pour l'environnement* », CGEDD n°012671-01, IGJ n°019-19, octobre 2019, p.68.

<sup>440</sup> L. DE REDON, « La place des alternatives aux poursuites dans la réponse pénale aux atteintes à l'environnement, état des lieux juridique et quantitatif », *ENM RJA*, n°25, juin 2021, p.68

<sup>441</sup> *Op. cit.*, Étude d'impact du Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, 2021, p.631 (Cf tableau en annexe).

2017 pour les personnes morales, la variation est comprise entre 1 000€ (CA de Poitiers) et 194 313€ (CA Aix-en-Provence)<sup>442</sup>. Rien d'incohérent au demeurant au regard de l'article 131-38 du Code pénal qui prévoit que la peine d'amende encourue par une personne morale est cinq fois plus élevée que celle encourue pour les personnes physiques.

Le montant varie également en fonction du type de contentieux. Il s'élève à 300€ en moyenne dans le domaine de la chasse, contre 2000€ en matière de protection de l'eau et de l'air et même de 3 000 euros pour la prévention des risques technologiques. Cela s'expliquerait en raison du nombre plus élevé de personnes morales dans ces deux derniers types de contentieux.

Ces montants sont souvent jugés trop faibles eu égard des enjeux environnementaux. Comparés aux montants moyens des amendes prononcées dans l'ensemble des condamnations, hors tribunaux de police, ils ne sont pas si bas. L'amende moyenne est de 472€, dont la moitié d'un montant inférieur à 300€ et seulement 5% au dessus de 800€. Il est vrai cependant qu'il existe une inadéquation entre ces montants et le caractère dissuasif et préventif que doit avoir une peine.

En résumé, les peines correctionnelles prononcées en matière environnementale sont en majorité des peines d'amende d'un montant relativement bas, sans sursis et surtout très variables selon les catégories d'infractions<sup>443</sup>.

**161. La peine d'emprisonnement.** Louis de REDON déclare au sujet des peines d'emprisonnement qu'elles sont « *rare sans pour autant être anecdotiques* »<sup>444</sup>. Lors d'un colloque où il intervenait sur l'expertise environnementale<sup>445</sup>, L.De REDON évoque 22 000 infractions concernant les atteintes aux milieux physiques et aux espaces naturels, pour seulement une à deux peines de prison ferme de plus d'un an prononcées par les juridictions. Ce qui équivaut à moins d'une peine d'emprisonnement pour 10 000 délits commis.

Entre 2015 et 2019, 17% des sanctions prononcées contre des auteurs de délits environnementaux sont des peines d'emprisonnement. Si ce chiffre n'est effectivement pas anecdotique, il est toutefois très faible au regard de la moyenne des peines d'emprisonnement

---

<sup>442</sup> *Ibid*, p.632

<sup>443</sup> Annexes du rapport Mission justice pour l'environnement, Tome 2, octobre 2019, IGJ p.12.

<sup>444</sup> *Op.cit*, L.DE REDON, « La place des alternatives aux poursuites dans la réponse pénale aux atteintes à l'environnement, état des lieux juridique et quantitatif », *ENM RJA*, n°25, juin 2021, p.68.

<sup>445</sup> Colloque « *Expert et expertise en matière pénale* », Faculté de Droit et de sciences politiques d'Aix-Marseille, 5 mai 2022.

prononcées par les tribunaux correctionnels tous contentieux confondus. En 2020 ce chiffre s'élevait à 49%, soit près de la moitié des jugements rendus<sup>446</sup>.

De 2012 et 2016, environ 180 peines d'emprisonnement ont été prononcées chaque année, ce qui représente moins de 0,1% du total des peines d'emprisonnement prononcées par les tribunaux correctionnels<sup>447</sup>.

S'ajoute à ce pourcentage très bas, le quantum des peines prononcées, qui lui non plus, n'est pas très élevé. Le quantum moyen de peines fermes est de 7 mois, avec une immense majorité de peines situées entre 1 et 3 mois. Au plus la peine est importante, au plus la part de délits environnementaux diminue. Au niveau de la répartition des peines par type de contentieux, 7% des peines concernent la protection de l'eau et de l'air, 20% la prévention des pollutions et des risques<sup>448</sup>. Malgré tout, aucun délit environnemental n'a été sanctionné d'une peine d'emprisonnement supérieure à 3 ans.

L'étude statistique a mis en avant la forte proportion de sursis probatoires assortissant les peines d'emprisonnement par rapport à l'ensemble des délits. Dans près de 82% des cas, la condamnation est assortie d'un sursis à exécution. Seulement 18% des peines sont fermes, ce qui signifie, en théorie, que seule une trentaine de personnes pourrait faire l'objet d'une mesure privative de liberté chaque année.

#### *b) Par les juridictions spécialisées*

**162. Les peines prononcées par les juridictions spécialisées.** Les juridictions spécialisées sont réputées pour être plus efficaces que les juridictions de droit commun en matière de traitement de la délinquance environnementale. Quelles sont les peines prononcées par ces juridictions qui sont compétentes pour le contentieux de grande complexité et le contentieux spécifique relatif à la pollution maritime ?

**163. Les JULIS.** Concernant les JULIS, l'étude d'impact de la loi du 24 décembre 2020 fait le constat suivant « *les peines d'amende prononcées par les juridictions du littoral*

---

<sup>446</sup> Référence statistique justice, Ministère de la justice, Justice pénale, « *Le traitement judiciaire des auteurs d'infractions pénales* », 2020.

<sup>447</sup> *Op.cit.*, L.DE REDON, « La place des alternatives aux poursuites dans la réponse pénale aux atteintes à l'environnement, état des lieux juridique et quantitatif », *ENM RJA*, n°25, juin 2021, p.68.

<sup>448</sup> Infostat Justice, SDSE, « Le traitement du contentieux de l'environnement par la justice pénale entre 2015 et 2019 », n°182, avril 2021. Les peines d'emprisonnement les plus lourdes sont prononcées dans le cadre de la prévention des pollutions et des risques technologiques, où l'on retrouve une peine moyenne ferme de 12 mois.

*spécialisées en matière de pollution des eaux maritimes par rejets des navires (JULIS) sont particulièrement élevées et sans commune mesure avec celles prononcées par les juridictions de droit commun* »<sup>449</sup>. Elle recense 57 condamnations prononcées entre 2000 et 2014 avec un montant moyen d'amende de 333 000€ par condamnation et un total d'amendes prononcées de 19 millions d'euros. Effectivement, ces montants dépassent de très loin ceux prononcés par les juridictions de droit commun.

L'intérêt des amendes prononcées ne réside pas uniquement dans le montant. L'article L218-23 du Code de l'environnement prévoit la possibilité, pour le tribunal, de décider que le paiement des amendes prononcées à l'encontre du capitaine ou du responsable à bord, soit en totalité ou en partie à la charge du propriétaire ou de l'exploitant.

Dans 44 affaires prononcées par les JULIS sur cette période, les exploitants ou propriétaires de navires ont été condamnés à garantir, à hauteur de 95 %, le paiement des amendes prononcées à l'encontre des capitaines. Cela représente un montant total de 14,9 millions d'euros.

À titre d'illustration, la Cour d'appel de Rennes a confirmé en 2013 l'amende de 1,5 millions d'euros requise à l'encontre d'une société et du capitaine russe d'un cargo « *le Fast Rex* » condamnés en 2010 pour avoir rejeté une trainée d'hydrocarbures de 7km de long et une centaine de mètres de large, dans le golfe de Gascogne<sup>450</sup>.

Le tribunal correctionnel de Brest avait prévu que l'amende soit payée à 95% par l'armateur et à 5% par le capitaine. Plus récemment, c'est le tribunal de la JULIS de Marseille qui a condamné le 26 novembre 2018 le capitaine d'un navire de croisière pour l'utilisation d'un carburant non conforme, à la peine de 100 000 euros d'amende, dont 80 000 euros à la charge de la compagnie<sup>451</sup>.

Ainsi, en procédant de cette façon, la juridiction garantit un meilleur taux de recouvrement des amendes prononcées, comme l'illustre le tableau ci-dessous<sup>452</sup>.

---

<sup>449</sup> *Op. cit.*, Étude d'impact du Projet de loi relatif au parquet européen et à la justice pénale spécialisée, 2020, p.145

<sup>450</sup> LeTélégramme, « Pollution. 1,5 million d'euros requis en appel contre le Fast Rex », 29 novembre 2012.

<sup>451</sup> TGI Marseille, 6<sup>e</sup> ch. corr., 26 nov. 2018, ENM, p.34.

<sup>452</sup> Ministère des finances, traitement PEPP, « Le taux de recouvrement en matière de pollution maritime »

Année de prise en charge	Sommes recouvrables	Taux de recouvrement
2006	3 124 394 €	89,0 %
2007	2 450 448 €	93,7 %
2008	2 581 068 €	71,8 %
2009	714 218 €	99,6 %
2010	1 214 286 €	83,5 %
2011	19 022 €	94,2 %
2012	310 460 €	98,4 %

Source : Ministère des finances, traitement PEPP

Le taux de recouvrement des amendes en matière environnementale est loin d'être aussi important en matière de peines prononcées par les juridictions de droit commun (*Tableau 12*)<sup>453</sup>.

**Tableau 12 : Taux de recouvrement des amendes**

Taux de recouvrement des amendes	2013		2016		
	Montant à recouvrer	Taux de recouvrement	Montant à recouvrer	Taux de recouvrement	
Total contentieux de l'environnement	15 959 970 €	51,7%	25 362 948 €	46,7%	
Dont Code de l'Environnement	2 447 658 €	71,0%	4 317 602 €	82,8%	
Dont Urbanisme, camping/caravaning	4 537 409 €	55,1%	4 914 046 €	71,0%	
Dont Forêts	628 582 €	47,1%	1 350 559 €	39,4%	
Focus 1	Chasse	567 859 €	79,1%	551 780 €	81,4%
	Pêche en eau douce	287 089 €	42,4%	417 233 €	38,3%
	Pêche maritime	1 267 969 €	75,0%	898 014 €	49,1%
Focus 2	Ordures et déchets	1 978 146 €	40,0%	6 986 271 €	25,3%
	Installations classées et nucléaires	410 031 €	68,5%	1 078 156 €	90,5%
Focus 3	Tapage, bruit, nuisances sonores	4 640 683 €	37,9%	6 276 753 €	27,7%

Sources : ICAM, ministère des finances et casier judiciaire national, ministère de la justice, traitement PEPP

De plus, l'étude d'impact relève des montants moyens d'amendes en forte augmentation sur la période, passant de 75 000€ en 2002, ce qui correspond aux premières années d'activité des JULIS, à 1 250 000€ en 2009<sup>454</sup>. L'alourdissement des peines après 2008 s'explique par la loi du 1er août 2008<sup>455</sup>, qui est venue porter les peines encourues à 10 ans et 15 millions d'euros

<sup>453</sup> Annexes du rapport Mission justice pour l'environnement, Tome 2, octobre 2019, IGJ p.14.

<sup>454</sup> *Op. cit.*, Étude d'impact du Projet de loi relatif au parquet européen et à la justice pénale spécialisée, 2020, p.146

<sup>455</sup> Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle

d'amende. En matière de répression de la pollution maritime, les peines encourues sont bien plus importantes que pour le reste des infractions en matière environnementale<sup>456</sup>.

Les peines prononcées très élevées, font de ces juridictions spécialisées des institutions de référence dans la lutte contre les pollutions maritimes.

**164. Les JIRS.** Comme vu précédemment, très peu de dossiers ont été poursuivis par une juridiction interrégionale spécialisée sous une qualification environnementale et les données sont difficilement accessibles<sup>457</sup>. Néanmoins, une magistrate de la JIRS du tribunal judiciaire de Bordeaux a partagé son expérience sur un dossier environnemental dans le cadre de la revue Justice actualités de juin 2021<sup>458</sup>. Il s'agissait d'un dossier portant sur un trafic international de civelles. Le Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM) souhaite l'interdiction de la pêche à la civelle<sup>459</sup>, le bébé de l'anguille également appelé alevin, pour l'heure toujours autorisée en<sup>460</sup>. Les auteurs du dossier JIRS, de nationalité chinoise, avaient été interpellés en France suite à un contrôle douanier en possession de 4 valises contenant 50 kilos de civelles. La valeur marchande des valises a été estimée par les douaniers à 50 000 euros. Deux des mis en examen jouaient le rôle de « mules. » Autrement dit, ils transportaient les civelles de leur zone de pêche à une maison de collecte dans laquelle les civelles étaient stockées avant leur exportation vers l'Asie où elles sont habituellement revendues à prix d'or.

Le tribunal a prononcé des peines de 5 ans d'emprisonnement (dont trois avec suris) et 200 000 euros d'amende pour deux des prévenus, et une peine de 12 mois d'emprisonnement ferme pour le troisième. Pour la magistrate de la JIRS ces peines sont « *assez lourdes* ». En effet, le pêcheur français revend le kilogramme entre 150 et 200 euros. Dans l'affaire en question, si l'on se base seulement sur la quantité de civelles retrouvée en leur possession, l'amende symbolise le double de leur bénéfice. Si cette condamnation est prometteuse, les individus condamnés représentent seulement le bas du réseau. Le profit réalisé par des trafics

---

<sup>456</sup> Par exemple, les pollutions maritimes par hydrocarbure et substances assimilées incriminées au titre de la Convention de Marpol, prévoient des peines pouvant aller jusqu'à 10 ans d'emprisonnement et 1 millions d'euros d'amende.

<sup>457</sup> Cf, n°91.

<sup>458</sup> Revue Justice Actualités, n° 25, ENM, juin 2021

<sup>459</sup> ICES Advice on fishing opportunities, catch, and effort Ecoregions in the Northeast Atlantic, « *European eel (Anguilla anguilla) throughout its natural range* », Published 4 November 2021

<sup>460</sup> Sur ce point, voir la décision CE, juge des réf., 7 déc. 2021, n° 458329 - Le juge des référés du Conseil d'État a rejeté la requête d'une association en validant le quota de pêche prévue par la réglementation française



comme celui-ci durant depuis plusieurs années est estimé, selon la magistrate, à 18,5 millions d'euros<sup>461</sup>.

## 2) *La question de la cohérence des peines en matière environnementale*

**165. Un bilan pas si catastrophique.** Sans évoquer les juridictions spécialisées, l'étude des peines d'amende et des peines d'emprisonnement a permis d'illustrer des sanctions qui ne sont finalement pas si faibles. Certes, il est incontestable que le taux de poursuites est particulièrement bas en regard du reste du contentieux pénal, conduisant seulement un petit nombre d'infractions devant les juridictions de jugement. Toutefois, les peines d'amende, comparées à la moyenne des peines prononcées par le tribunal correctionnel, ne sont pas incohérentes. De la même façon, le faible taux de condamnations des personnes morales, ainsi que la disproportion entre personnes morales et personnes physiques dans les condamnations du tribunal correctionnel, se retrouvent dans les statistiques du ministère de la justice pour l'ensemble du contentieux pénal<sup>462</sup>. Il est vrai que des peines d'emprisonnement sont rarement prononcées et quand elles le sont, un sursis les accompagnent très souvent. Cela est-il vraiment surprenant dans un contentieux dont les auteurs sont majoritairement des personnes morales ?

De plus, les auteurs d'infractions environnementales, à l'image de la délinquance financière, ne présentent pas le même « *degré de risques* » pour la société que les personnes condamnées pour des atteintes aux personnes. Cette même catégorie de personnes dont le taux de condamnations est très élevé devant le tribunal correctionnel, ce qui, de ce fait, explique en partie qu'un grand nombre de peines d'emprisonnement soit recensé dans les chiffres de la justice pénale.

Néanmoins, si une grande partie de la doctrine reproche au droit pénal de l'environnement le manque de cohérence de ces incriminations, c'est parce que les sanctions prononcées ne sont pas adaptées aux enjeux environnementaux en présence.

---

<sup>461</sup> Revue Justice Actualités, n° 25, ENM, juin 2021, p.43

<sup>462</sup> Info Stat n° 154 -

Les personnes morales comptent pour 4% des auteurs dans les affaires portées à la connaissance des parquets et représentent seulement moins de 1% des auteurs dans les affaires jugées par le tribunal correctionnel. En 2015, 3 900 personnes morales jugées par le tribunal correctionnel, contre 540 000 personnes physiques

## **166. Les critiques adressées aux condamnations en matière environnementale.**

Premièrement, les incriminations sont souvent décrites comme incohérentes. Le Professeur Julien Lagoutte soutient ce propos et l'illustre au travers de l'exemple des infractions de pollution des eaux<sup>463</sup>. La pollution des eaux superficielles, souterraines et de mer territoriale est punie de 2 ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende<sup>464</sup>, mais les pollutions maritimes par hydrocarbures et substances assimilées, peuvent atteindre jusqu'à 10 ans d'emprisonnement et 1 millions d'euros d'amende<sup>465</sup>. En parallèle, le délit de pollution de l'air possède un champ d'application beaucoup plus restreint<sup>466</sup> et n'est sanctionné que d'une peine de six mois d'emprisonnement et 7 500€ d'amende, à la condition que cette pollution survienne ou persiste après une mise en demeure de l'administration<sup>467</sup>. Ces choix qui ne sont pas toujours compris par les magistrats se traduisent par des peines prononcées extrêmement variables, sans que cela paraisse toujours proportionnel.

La seconde problématique réside dans la portée limitée des peines d'amende ou d'emprisonnement sanctionnant les atteintes à l'environnement. Premièrement, les atteintes à l'environnement partagent des spécificités que les autres contentieux ne connaissent pas. Il n'existe pas de « victime directe » dans la majorité des dossiers et le préjudice écologique est difficile à appréhender pour les magistrats. Si la fonction de la peine doit être dictée par la réparation du préjudice écologique en recherchant systématiquement la remise en état<sup>468</sup>, on voit mal comment les peines « classiques » étudiées pourraient y répondre. Pour L. De REDON, la faiblesse des condamnations en matière environnementale ne peut « *aucunement impacter l'éducation du pollueur et la prévention de la récidive* »<sup>469</sup>.

Il devient légitime, à ce stade, de constater que la peine d'emprisonnement n'est absolument pas privilégiée par les juridictions de droit commun en matière d'atteinte à l'environnement. Alors que l'ensemble des institutions et des acteurs concernés ont décidé d'avancer vers un

---

<sup>463</sup> J.LAGOUTTE, « Sanctions pénales de l'environnement et CJIPE : à qui mieux mieux », *ENM RJA*, n°25, juin 2021, p.100.

<sup>464</sup> C. env., art. L. 216-6

<sup>465</sup> C. env., art. L. 218-10 et s

<sup>466</sup> C. env., art. L. 226-9.

Il faut que la pollution sanctionnable soit de nature à mettre en danger la santé humaine, à nuire aux ressources biologiques et aux écosystèmes, à influencer sur les changements climatiques ou bien à provoquer des nuisances olfactives excessives

<sup>467</sup> *Op.cit*, Dalloz « 2021 : millésime du droit pénal de l'environnement ? ».

<sup>468</sup> Circulaire du 11 mai 2021 visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale, NOR : JUSD2114982C, p.13.

<sup>469</sup> *Op.cit*, L.DE REDON, « La place des alternatives aux poursuites dans la réponse pénale aux atteintes à l'environnement, état des lieux juridique et quantitatif », *ENM RJA*, n°25, juin 2021, p.69.

renforcement de la répression des atteintes environnementales, l'enjeu de la dissuasion mérite d'être abordé. S'il y a fort à parier qu'alourdir les peines d'emprisonnement ne constituerait pas la stratégie la plus productive pour préserver l'environnement, elle incarne néanmoins une forme de dissuasion qu'il est difficile d'égaliser. Il est intéressant d'étudier les évolutions récentes en faveur du développement des alternatives aux poursuites, à l'aune du critère de la dissuasion.

**167. Des voies d'amélioration.** La mission d'évaluation a émis des propositions concernant les peines en matière d'environnement. Concernant les délits les plus graves, elle souhaite pouvoir dépasser le montant maximal de l'amende encourue dès lors qu'il peut être démontré que l'atteinte à l'environnement a généré un gain supérieur au maximum encouru. Le plafonnement au quintuple de l'amende encourue par les personnes morales est également jugé insuffisant par nombre d'observateurs.

La loi du 22 août 2021 est venue augmenter les quantum de peines et créer de nouveaux délits. Désormais l'article L173-3-1 du Code de l'environnement prévoit que la mise en danger de la faune, de la flore ou de la qualité de l'eau est punie de trois ans d'emprisonnement et 250 000€ d'amende, sachant que ce montant pourra être porté jusqu'au triple de l'avantage tiré de l'infraction. Le nouveau titre III du livre II du même Code réprime, quant à lui, les atteintes générales aux milieux physiques et prévoit notamment des peines de cinq ans d'emprisonnement et d'un million d'euros d'amende, avec la possibilité, également, que le montant soit porté jusqu'au quintuple de l'avantage tiré de la commission de l'infraction<sup>470</sup>.

Enfin, le délit le plus attendu par la doctrine est mentionné dans l'article L231-3 qui prévoit une peine de dix ans d'emprisonnement et de 4,5 millions d'euros, avec possibilité que ce montant soit porté jusqu'au décuple de l'avantage tiré de la commission de l'infraction en cas d'atteinte générale au milieu physique aggravé. Reste à savoir si les pôles régionaux, qui seront à priori compétents pour juger de ces nouveaux délits, auront la main plus lourde que les juridictions de droit commun.

En ce qui concerne l'exercice des poursuites contre les personnes morales, la circulaire du 11 mai 2021 précise que les parquets devront s'attacher à requérir, devant le tribunal correctionnel, « *des amendes adaptées au regard des circonstances de l'infraction et de leurs ressources et charges, en prenant en compte le gain économique résultant du non-respect des*

---

<sup>470</sup> Article L231-1 Code de l'environnement.

*prescriptions environnementales* »<sup>471</sup>. De cette façon, les peines d’amende gagneraient en cohérence et surtout, deviendraient plus dissuasives pour les personnes morales qui, selon la circulaire, font souvent le choix face à un risque pénal limité, de réaliser des profits en dépit du respect de la réglementation<sup>472</sup>.

**168. Des incriminations plus larges, pour faciliter la sanction pénale.** Le système canadien démontre qu’il est possible de mieux réprimer à condition d’adopter un champ de répression plus large. Les textes infractionnels du droit pénal canadien sont particulièrement généraux. L’idée peut paraître totalement inconcevable en droit français, car le principe de légalité des délits et des peines impose que la loi pénale soit rédigée en terme clair et précis et prohibe les interdictions générales<sup>473</sup>. Pourtant, ces textes généraux sont véritablement efficaces en droit pénal de l’environnement car ils permettent au juge d’inscrire un comportement dans une infraction plus facilement, et évitent ce genre de situation<sup>474</sup>.

La récente décision du tribunal néerlandais de La Haye condamne l’entreprise Shell à réduire drastiquement ses émissions de gaz à effet de serre en s’appuyant sur une notion très générale, « *le duty of care* »<sup>475</sup>. Cette notion peut se traduire en France par un devoir de vigilance à la charge des entreprises en matière environnementale. Le Conseil Constitutionnel a déjà utilisé cette notion dans une décision QPC en 2001<sup>476</sup>. Il l’a déduite de la combinaison des articles 3 et 4 de la Charte de l’Environnement qui disposent « *Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences* ».

En matière de protection de l’environnement, la disposition de devoir de vigilance est mise en oeuvre par les associations et leurs avocats pour aller de plus en plus loin<sup>477</sup>. Pour la Professeure Béatrice Parance, la discussion ouverte dans l’espace médiatique qu’amènent les

---

<sup>471</sup> Circulaire du 11 mai 2021 visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale, NOR : JUSD2114982C, p.14.

<sup>472</sup> *Ibid*, p.14

<sup>473</sup> Article 111-2 et 111-3 Code pénal, « *Nullem crimen, nulla poena sine lege* ».

<sup>474</sup> Entretien avec la Professeure Paule HALLEY.

<sup>475</sup> Tribunal néerlandais, 26 mai 2021, Obs. Centre international de droit comparé de l’environnement, Condamnation du groupe Shell aux Pays-Bas : le juge précise la responsabilité civile des multinationales en matière climatique, 26/07/2021.

<sup>476</sup> Cons.constit., 8 avril 2011, n° 2011-116, QPC, M. Michel Z. et autre ; obs. **B.CROTTET**, RFDC n°90, 2012, p.239.

<sup>477</sup> **B.PARANCE**, Cour de Cassation, Colloques Environnement, Cycle 2021 « Justice environnementale: le défi de l’effectivité », 2021

affaires autour de la notion de devoir de vigilance, est intéressante. Ce fut le cas en mars 2021 lorsque l'entreprise Casino fut assignée en justice pour juger de son rôle dans la déforestation<sup>478</sup>. Selon B.PARANÇE, le juge s'émancipe de la loi très technique en recourant à ces concepts très souples tel que le « *duty of care* », qui lui permettent d'aller beaucoup plus loin. Les nouvelles incriminations de l'article L231-1 et suivants incriminant les atteintes « *générales* » aux milieux physiques, semblent en être la preuve.

**169. Conclusion section.** « *La nature des peines dans le domaine environnemental était identifiée comme étant d'une très grande stabilité à un niveau extrêmement faible* »<sup>479</sup>. L'auteur fait allusion au rapport interministériel « *Simoni* » lors du bilan de l'action judiciaire en matière de traitement des infractions environnementales. L'étude des peines « *principales* » d'amende et d'emprisonnement illustre un arsenal législatif insuffisamment adapté aux attributs du contentieux environnemental. Une augmentation des peines en droit substantiel pourrait conduire à des condamnations plus cohérentes. Toutefois le renforcement des quantum de peines ne sera probablement pas suffisant pour améliorer l'efficacité du traitement judiciaire. Pour cela, il convient d'envisager les peines que les magistrats peuvent prononcer pour répondre aux besoins spécifiques de la matière environnementale.

## **Section II. Des peines permettant de répondre aux besoins spécifiques de l'environnement**

**170. Les outils procéduraux adaptés au contentieux de l'environnement.** La totalité des outils dont il sera question dans cette présente section existe déjà. Ces outils font partie de l'arsenal législatif à disposition des magistrats. Certaines peines prononcées à titre complémentaire semblent particulièrement utiles en matière d'atteintes à l'environnement (§1.), c'est également le cas de certaines sanctions administratives qui s'adaptent davantage à ce contentieux particulier et dont on aurait tout intérêt à s'y intéresser (§2.).

---

<sup>478</sup> Assignation en mars 2021 de Casino devant le Tribunal judiciaire de Saint Etienne.

<sup>479</sup> L. RADISSON, « Infractions environnementales : la transaction pénale, une bonne solution ? », *Actu-environnement.com*, 15 févr. 2013

## **§1- Les peines complémentaires et autres mécanismes juridiques de protection de l'environnement**

**171.** Un certain nombre de mesures, dont la majorité sont des peines complémentaires, mérite d'être abordé. Il sera question des mesures qui ont pour effet de renforcer la sanction pénale (1), puis des mesures qui ont vocation à protéger l'environnement (2)<sup>480</sup>.

**172. Les peines complémentaires.** La peine complémentaire est une autre sanction prévue par le Code pénal qui peut venir s'ajouter à la peine principale, en l'occurrence la peine d'amende et la peine d'emprisonnement. Ces peines varient en fonction de la nature et de la gravité de l'infraction commise, ce ne sont pas les mêmes en matière de contravention, de délit ou encore de crime. Les peines complémentaires pour un crime ou un délit sont prévues aux articles 131-10 et 131-11, et celles applicables aux contraventions se trouvent aux articles 131-12 à 131-18 du Code pénal.

La mission d'évaluation a jugé les peines complémentaires applicables en matière environnementale prévues aux articles L173-7 et L173-8 du Code de l'environnement, suffisantes et variées<sup>481</sup>. Elle regrette néanmoins que ces peines soient sous-utilisées par les juridictions.

### *1) Les mesures renforçant la sanction pénale*

**173. L'affichage et la diffusion de la condamnation.** L'article 131-39 du Code pénal prévoit la possibilité pour la juridiction d'ordonner l'affichage de la décision prononcée ou la diffusion de celle-ci soit par presse écrite, soit par tous moyens de communication au public par voie électronique. La décision de condamnation peut, dès lors, figurer dans certains lieux, comme dans l'entreprise de la personne condamnée, ou bien être diffusée dans certains médias. La particularité de cette peine complémentaire est qu'elle peut s'appliquer autant aux personnes morales, qu'aux personnes physiques. Toutefois, les conditions de l'article 131-35 concernant la peine d'affichage ou de diffusion à l'égard d'une personne physique sont plus strictes.

---

<sup>480</sup> Le choix de cette distinction a pour seul but de clarifier la présentation de ces mesures, elles ne sont pas opposées (les mesures renforçant les sanctions pénales permettant in fine la protection de l'environnement).

<sup>481</sup> Rapport « *Une justice pour l'environnement* », CGEDD n°012671-01, IGJ n°019-19, octobre 2019, p.68.

La mission d'évaluation a jugé que le recours à cette peine complémentaire en matière environnementale était encore bien trop « *timide* »<sup>482</sup>. Pour y remédier, le rapport d'évaluation préconise d'adapter la peine d'affichage et de diffusion de la condamnation en l'étendant à la page d'accueil du site internet commercial<sup>483</sup>. Selon le rapport, si la condamnation vient figurer en première page du site internet de la personne (physique ou morale) condamnée, l'atteinte à la réputation en sera d'autant plus importante, Internet étant devenu un vecteur majeur de publicité et de communication, accessible à un très grand nombre d'individus.

La circulaire du 11 mai 2021 précise justement que les personnes morales font état d'une certaine sensibilité à l'image d'exemplarité<sup>484</sup>. Il est évident qu'une condamnation affichée et diffusée entache cette image. Comme le soulignait Madame PARANCE, donner de la visibilité médiatique à ces procès permet d'ouvrir le débat sur la scène publique<sup>485</sup>, et ne pourra qu'inciter les autres entreprises à se conformer aux réglementations par souci d'évitement d'une telle publicité. C'est aussi l'avis du CGEDD pour qui cette peine est importante car elle influe sur le comportement du délinquant qui devient proactif dans les mesures de réparations<sup>486</sup>.

**174. Les restrictions professionnelles.** Quelques peines complémentaires visent à empêcher le condamné d'exercer certaines activités professionnelles ou à l'en restreindre.

L'article 131-39 du Code pénal prévoit la peine d'exclusion des marchés publics, à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus (5°), ainsi que la fermeture définitive ou pour une durée de cinq ans au plus des établissements ou de l'un ou de plusieurs des établissements de l'entreprise ayant servi(s) à commettre les faits incriminés (4°) et l'interdiction temporaire d'exercer une activité professionnelle lorsque l'infraction a été commise durant son exercice (2°). Ces peines sont applicables en matière environnementale, elles sont prévues par le Code de l'environnement, le Code minier ainsi que le Code forestier comme peines complémentaires applicables aux personnes morales. Le rapport de la mission s'étonne que

---

<sup>482</sup> *Ibid*, p.69.

<sup>483</sup> *Ibid*, p.8.

<sup>484</sup> Circulaire du 11 mai 2021 visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale, NOR : JUSD2114982C p.14. Il fait référence ici au devoir de vigilance évoqués précédemment ainsi qu'à la responsabilité sociétale des entreprise.

<sup>485</sup> Cour de Cassation, Colloques Environnement, Cycle 2021 « Justice environnementale: le défi de l'effectivité », 2021

<sup>486</sup> **JF LANDEL**, « Note sur la peine complémentaire d'affichage des condamnations établie par le CGEDD – mai 2019 », p.1.

ces peines ne soient quasiment jamais prononcées en matière environnementale alors qu'elles présentent un intérêt majeur en terme de dissuasion<sup>487</sup>.

**175. Les confiscations.** Le Code pénal permet également de prononcer, à titre complémentaire, la confiscation des biens ayant servi à commettre l'infraction, des biens objet ou produit, direct ou indirect de l'infraction<sup>488</sup>.

Pour la matière environnementale, cela concerne les gains financiers provenant des atteintes à l'environnement, comme par exemple, les sommes issues du trafic de civelles qui peuvent s'avérer conséquentes. Selon l'agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis ou confisqués (AGRASC), les chiffres du premier semestre de l'année 2019 indiquent que les confiscations sur le fondement d'une infraction environnementale s'élèvent à 11 250€. La mission d'évaluation constate néanmoins la rareté du prononcé de cette peine complémentaire, en dépit de son utilité à la fois dissuasive et matérielle.

**176. Bilan des peines complémentaires en matière environnementale.** Deux constats peuvent être établis. L'arsenal législatif en matière de peine complémentaire est suffisamment dense. Il comporte, en effet, des peines complémentaires efficaces pour renforcer la sanction pénale. Il s'agit même de dispositifs nécessaires si l'on souhaite palier la faiblesse des peines principales. Les peines complémentaires sont en mesure de donner un sens supplémentaire à la peine prononcée par la juridiction et représentent donc un véritable atout de dissuasion, tant pour prévenir la récidive, que pour dissuader les personnes physiques ou morales qui envisageraient de recourir à ces mêmes procédés illégaux.

Malgré cela, ces dispositions sont méconnues par les magistrats, qu'il s'agisse des procureurs qui ne les requièrent pas ou des juges qui ne les prononcent pas<sup>489</sup>. Afin d'y remédier, la circulaire du 11 mai 2021<sup>490</sup> est venue combler les attentes de la mission, convaincue que « *la diffusion d'une circulaire invitant les parquets à requérir ces peines complémentaires aux vertus très dissuasives paraîtrait judicieuse* »<sup>491</sup>. La dite circulaire énonce explicitement que les parquets s'attacheront à requérir les peines complémentaires visées à l'article L173-8 du

---

<sup>487</sup> Rapport, préc., p.69.

<sup>488</sup> Article 131-21 du Code pénal.

<sup>489</sup> *Op.cit*, **L.DE REDON**, « La place des alternatives aux poursuites dans la réponse pénale aux atteintes à l'environnement, état des lieux juridique et quantitatif », *ENM RJA*, n°25, juin 2021, p.68.

<sup>490</sup> Circulaire préc.

<sup>491</sup> Rapport « *Une justice pour l'environnement* », CGEDD n°012671-01, IGJ n°019-19, octobre 2019, p.68.



Code de l'environnement<sup>492</sup>. Enfin, elle prévoit que ces peines pourront être assorties de l'exécution provisoire prévue à l'article L173-10 du Code de l'environnement pour en assurer leur exécution immédiate. La Loi du 22 août 2021 vient en complément renforcer le caractère dissuasif des peines complémentaires en ajoutant à l'article L173-8 la peine de dissolution<sup>493</sup> ainsi que celle d'interdiction de percevoir toute aide publique attribuée par l'État<sup>494</sup><sup>495</sup>. Pour le législateur, ces peines présentent réellement un caractère dissuasif seulement si elles sont en mesure d'affecter durablement ou définitivement la survie de la personne morale qui commet des infractions portant gravement atteinte à l'environnement.

Un bilan plutôt positif dans la mesure où il ne nécessite pas de nouvelle production législative, seulement un meilleur usage des dispositifs existants et récemment renforcés. De plus, les peines complémentaires relèvent in fine de la compétence du juge pénal, et pourraient donner un véritable sens à sa spécialisation.

**177. L'ajournement de la peine avec injonction.** Il ne s'agit plus d'une peine complémentaire, mais d'un mécanisme alternatif à la peine. La juridiction de jugement a la possibilité de différer le prononcé d'une peine qu'elle entendait appliquer, à une date ultérieure, en prononçant un ajournement. Ce mécanisme est prévu aux articles 132-66 à 132-70 du Code pénal et L173-9 du Code de l'environnement. Le droit pénal français prévoit trois types d'ajournements<sup>496</sup>. L'ajournement avec injonction permet à la juridiction d'enjoindre à la personne physique ou morale concernée à se conformer à une ou plusieurs prescriptions.

Ainsi, le juge pénal peut, par exemple, ordonner la remise en état ou la réparation du dommage environnemental. Il peut surtout assortir l'injonction d'une astreinte journalière d'un maximum de trois mois et qui ne peut être supérieure à 3 000€<sup>497</sup>, ce qui ne l'empêche pas d'être dissuasive. Le délai prévu par le Code pénal s'applique de la manière suivante : la

---

<sup>492</sup> Circulaire préc., p.14. Elle cite « *telles que l'interdiction d'exercer l'activité dans l'exercice ou à l'occasion de l'exerce de laquelle l'infraction a été commise, l'exclusion des marchés publics, la confiscation de l'instrument de l'objet ou du produit de l'infraction, l'affichage ou la diffusion de la décision.* »

<sup>493</sup> Article 131-39, 1° du Code pénal.

<sup>494</sup> Étude d'impact du Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, NOR : TREX2100379L , 10 février 2021, p.637.

<sup>495</sup> Article 131-39, 12° du Code pénal.

<sup>496</sup> L'ajournement simple, l'ajournement avec mise à l'épreuve et enfin, l'ajournement avec injonction

<sup>497</sup> Rapport « *Une justice pour l'environnement* », CGEDD n°012671-01, IGJ n°019-19, octobre 2019, p.60.

peine intervient au plus tard, un an après la décision d'ajournement, sauf dans le cas particulier du 2° de l'article L173-5 du Code de l'environnement<sup>498</sup>.

La loi du 22 août 2021 crée un article L231-4 dans le Code de l'environnement qui étend la procédure d'ajournement avec injonction aux infractions prévues par les articles du nouveau titre III<sup>499</sup>, dont fait partie le délit général de pollution<sup>500</sup>. L'auteur de ce délit pourra faire l'objet d'une condamnation par le tribunal, l'obligeant à procéder à la restauration du milieu naturel.

## 2) *Les mesures tendant à la protection de l'environnement*

**179. Le référé pénal environnemental.** Le référé pénal en matière environnementale est une procédure codifiée à l'article L216-13 du Code de l'environnement qui permet à un magistrat d'ordonner toutes mesures utiles durant une durée déterminée, visant à protéger l'environnement. Historiquement, la procédure a été créée en 1992<sup>501</sup> et fut qualifiée comme telle seulement en 2015 par la circulaire<sup>502</sup>. Cette procédure est applicable à certaines infractions. C'est au procureur de la République de demander sa mise en place d'office ou à la demande de l'autorité administrative ou de la victime, ou d'une association agréée de protection de l'environnement. Seuls un juge de la liberté et de la détention et un juge d'instruction peuvent ordonner « *pour une durée d'un an au plus aux personnes physiques et aux personnes morales concernées toute mesure utile, y compris la suspension ou l'interdiction des opérations menées en infraction à la loi pénale* ». Le champs d'application de la mesure se veut suffisamment vaste<sup>503</sup> pour permettre une protection essentielle à l'environnement lorsqu'une atteinte lui est portée.

Un second référé spécial est prévu par l'article L415-4 du Code de l'environnement. Il offre au magistrat des mesures conservatoires immédiates destinées à protéger les animaux d'espèces non domestiques retenus dans un établissement d'élevage, de vente, de location ou

---

<sup>498</sup> Cf ultra n°167

<sup>499</sup> Article L173-3, L231-1, L231-3, Étude d'impact du Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, 2021.

<sup>500</sup> Étude d'impact du Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, NOR : TRES2100379L , 10 février 2021, p.643.

<sup>501</sup> Loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau.

<sup>502</sup> Circulaire du ministère de la justice du 21 avril 2015 relative aux orientations de politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement

<sup>503</sup> Liste annexe circulaire 2021.

de transit, ou dans des établissements destinés à la présentation au public de spécimens vivants de la faune locale ou étrangère.

L'ONG Greenpeace ne partage pas cet avis, considérant qu'il n'existe pas de « référé pour risque environnemental » et que la procédure au fond met 2-3 ans à aboutir<sup>504</sup>. L'association France nature environnement, également interrogée dans le cadre de la mission d'évaluation, ne se montre pas aussi radicale. Elle considère qu'il faut simplifier et rendre opérationnel un régime de mesure conservatoire au pénal le temps de l'enquête, régime qui serait inspiré du référé pénal de l'environnement de l'article L218-13.

**180. La remise en état des lieux environnementale.** L'article L173-5 du Code de l'environnement prévoit dans le chapitre dédié aux sanctions pénales, la remise en état des lieux. En vigueur depuis 2013, l'article prévoit qu'en cas de condamnation d'une personne physique ou morale pour une infraction environnementale, le tribunal peut décider d'ordonner « *des mesures destinées à remettre en état les lieux auxquels il a été porté atteinte par les faits incriminés ou à réparer les dommages causés à l'environnement.* »<sup>505</sup>. Cette injonction peut être assortie d'une astreinte journalière.

En matière environnementale, le délai maximal que pouvait prononcer le tribunal en matière d'injonction était d'un an pour l'ensemble des infractions. Néanmoins, dans le cas particulier de la remise en état, l'article L173-9 prévoit désormais que « *par dérogation, à l'article 132-69 du Code pénal, lorsqu'il est fait application du 2° de l'article L. 173-5 du présent code, la décision sur la peine intervient au plus tard deux ans après la décision d'ajournement* »<sup>506</sup>. C'est la loi du 24 décembre 2020 qui est venue allonger le délai<sup>507</sup>. La demande avait été formulée de nombreuses fois par la doctrine et la mission d'évaluation qui souhaitaient bénéficier d'un délai plus long afin de pouvoir favoriser une remise en état plus effective<sup>508</sup>.

L'intérêt du prononcé de cette sanction réside en partie dans la possibilité de l'assortir d'une astreinte journalière d'un montant maximal de 3 000€, pour une durée d'un an au plus. Mais ce n'est pas tout, la loi récente du 22 août 2021 a modifié l'article L173-9 du Code de

---

<sup>504</sup> Annexes du rapport Mission justice pour l'environnement, Tome 2, octobre 2019, IGJ p.198.

<sup>505</sup> L'article L173-5 du Code de l'environnement

<sup>506</sup> L'article L173-9 du Code de l'environnement

<sup>507</sup> Loi n°2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée, JO du 26 décembre 2020.

<sup>508</sup> Annexes du rapport Mission justice pour l'environnement, Tome 2, octobre 2019, IGJ, p.189.

l'environnement afin de permettre que cette injonction bénéficie de l'exécution provisoire<sup>509</sup>. Ce qui signifie qu'en cas d'appel, les mesures destinées à la remise en l'état de l'environnement seront quand même effectives durant le temps de la procédure.

C'est une avancée majeure pour la protection de l'environnement car l'une des principales difficultés du procès pénal réside dans sa lenteur, comme nous l'avons observé. Or, une partie non négligeable des atteintes à l'environnement nécessite une réponse rapide. D'abord pour faire cesser les dommages causés à l'environnement qui peuvent s'aggraver considérablement en cas d'inaction<sup>510</sup>. Et ensuite, parce que selon les milieux concernés, plus les délais d'intervention seront longs, moins l'environnement aura une véritable chance de pouvoir être remis dans l'état précédant l'infraction. Une telle injonction pourra être accompagnée d'astreinte journalière et pourra faire l'objet d'une exécution provisoire, c'est à dire, immédiate, permettant ainsi, et quelle que soit l'issue du procès pénal, de préserver l'environnement.

La remise en l'état des lieux a été érigée comme étant une priorité de politique pénale par la circulaire du 21 mai 2021 qui dispose que « *L'autorité judiciaire doit s'attacher, dans le cadre des procédures dont elle a la charge, à rechercher systématiquement la remise en état de l'environnement auquel il a été porté atteinte* »<sup>511</sup>. Plus que la réparation des dommages économiques causés par l'infraction, la priorité est mise sur le préjudice environnemental qui devra cesser puis être entièrement réparé.

Cette démarche, en plus d'être bénéfique pour l'environnement, est susceptible de représenter un coût financier hautement supérieur à celui de la simple réparation des dommages économiques causés par l'infraction<sup>512</sup>, et n'en sera que plus dissuasive.

**181. Conclusion de paragraphe.** Toutes les mesures étudiées, qu'ils s'agissent des peines complémentaires, des sanctions spécialement imaginées au bénéfice du droit de l'environnement, ou des mécanismes de peines alternatives, constituent un véritable arsenal

---

<sup>509</sup> Étude d'impact du Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, NOR : TREX2100379L , 10 février 2021.

<sup>510</sup> Assemblée nationale, « Mission flash sur le référé spécial environnemental » N.MOUTCHOU, C.UNTERMAEIR, 10 mars 2021.

<sup>511</sup> Circulaire du 11 mai 2021 visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale, NOR : JUSD2114982C, p.12.

<sup>512</sup> *Ibid*, note 19 : Par exemple, des prélèvements illicites d'espèces protégées dans un milieu naturel, au-delà de la valeur marchande de ces espèces protégées, portent atteinte à l'équilibre de l'écosystème dans son ensemble et induisent la prise en charge de frais supplémentaires nécessaires à la régénération du biotope concerné.

utile en matière de répression et de réparation des atteintes à l'environnement. Elles viennent palier les carences d'un système procédural qui, jusqu'à présent, n'était pas adapté pour traiter ce type d'infractions. Grâce à ces mesures, la répression judiciaire des atteintes à l'environnement gagne en crédibilité.

## **§2- Les enseignements préventifs et répressifs à tirer de la matière administrative**

**182. L'apport administratif.** Il est difficile de parler de droit pénal de l'environnement sans aborder l'ordre administratif. Nous l'avons vu, les juridictions traitent peut-être davantage des atteintes à l'environnement que la juridiction judiciaire. D'après certains auteurs, c'est le cas de Laurent Neyret, l'ordre administratif ne doit pas être écarté par principe des réflexions autour de l'efficacité de la répression pénale en matière d'atteinte à l'environnement. Pour une raison simple, le droit pénal de l'environnement a été construit historiquement autour de la réglementation administrative, partie intégrante de sa nature. Les sanctions administratives existent bel et bien pour répondre des manquements à la réglementation environnementale, il est donc impératif de réfléchir à un mécanisme qui permettrait de les concilier le plus efficacement possible avec les sanctions pénales. À supposer toutefois que cela soit possible<sup>513</sup>.

### *1) L'intérêt des mécanismes de droit administratif*

**183. La sanction administrative.** Les sanctions administratives s'appliquent en cas de méconnaissance d'une loi ou d'un règlement. Il s'agit sans aucun doute d'un élément déterminant de régulation sociale. Selon le Conseil d'État, la sanction administrative se définit comme « *une décision unilatérale par laquelle une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, inflige une peine sanctionnant une infraction aux lois et règlements.* »<sup>514</sup>. Elles n'émanent donc pas d'une juridiction et se distinguent des sanctions de police administrative à caractère principalement préventif. Le champ des

---

<sup>513</sup> **PERRIER Jean-Baptiste**, « La répression des infractions environnementales, à la recherche de sanctions proportionnées, efficaces et dissuasives », *Lexisnexis EEI*, n°12, décembre 2017.

<sup>514</sup> Etude du Conseil d'Etat, Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions, Doc. Fr., 1995

sanctions administratives s'est considérablement étendu avec le temps, s'appliquant désormais à un large domaine d'activité, dont l'environnement fait partie. Le succès de ce mode de répression peu conventionnel, dans la mesure où il n'émane pas d'une juridiction répressive<sup>515</sup>, s'explique notamment par sa grande simplicité procédurale. Contrairement aux juridictions répressives, et plus globalement au système judiciaire, l'administration possède la capacité de faire face plus rapidement aux situations d'atteintes à l'environnement. La lourdeur procédurale qui émane du système pénal n'est pas à remettre en cause, elle permet avant tout de garantir les libertés individuelles, et pour reprendre les propos d'une juge d'instruction « *L'efficacité de la justice ne doit pas se faire au détriment des droits et libertés des justiciables* »<sup>516</sup>. Néanmoins, l'administration évite les difficultés inhérentes au recours au juge, en terme de délai de traitement et d'effet suspensif de l'appel notamment. Les sanctions administratives sont exécutoires de plein droit<sup>517</sup>.

Avec un encadrement important des mesures prononcées, réalisé par les juridictions administratives<sup>518</sup>, les sanctions administratives prospèrent.

**184. Les sanctions prononcées en matière d'atteintes à l'environnement.** Les services de contrôle, sous l'autorité du préfet, ont la possibilité d'imposer des mesures immédiatement exécutoires sans passer par le juge judiciaire. La sanction administrative ne peut intervenir qu'en cas de non respect d'une mise en demeure préalable. Néanmoins, le Code de l'environnement prévoit des exceptions, notamment en matière de prévention et gestion des déchets, l'article L541-3 dispose qu'en cas d'urgence « *l'autorité titulaire du pouvoir de police compétente fixe les mesures nécessaires pour prévenir les dangers graves et imminents pour la santé, la sécurité publique ou l'environnement* ».

En matière environnementale, on retrouve des sanctions dans les domaines des installations classées, de l'eau, de l'air, des déchets, du bruit, des produits chimiques et d'autres encore. Le panel de sanctions à disposition de l'autorité administrative est divers et varié. L'autorité administrative peut faire exécuter d'office certains travaux, suspendre ou fermer une exploitation ou encore prononcer des arrêtés de consignation de somme<sup>519</sup>. L'ordonnance du

---

<sup>515</sup> Conseil d'Etat, « Le juge administratif et les sanctions administratives », Dossier thématique, 9 janvier 2017.

<sup>516</sup> P.GASTINEAU, D.BAUER, « L'efficacité de la justice ne doit pas se faire au détriment des droits et libertés des justiciables », 22 novembre 2018.

<sup>517</sup> J.WALINE, *Droit administratif*, 28ème éditions, Dalloz

<sup>518</sup> Chiffre clés 2020 - Le conseil d'état et la juridiction administrative

<sup>519</sup> Article L171-8 du Code de l'environnement.

11 janvier 2012 a ajouté deux nouvelles sanctions dans le Code de l'environnement, les portant au nombre de cinq. Il s'agit du prononcé d'amendes et d'astreintes administratives<sup>520</sup>. L'amende administrative est la seule sanction administrative pécuniaire<sup>521</sup>. L'article L171-8 4° énonce, dans les dispositions communes, que l'amende administrative est au plus égale à 15 000€ et qu'elle est proportionnée à la gravité des manquements constatés en tenant compte de l'importance du trouble causé à l'environnement. En tant que sanction administrative, l'amende est soumise au principe de proportionnalité et de personnalité des peines. Elle est particulièrement employée dans le domaine des déchets et de l'affichage publicitaire et peut être particulièrement importante. À titre d'exemple, l'article L541-26 du Code de l'environnement prévoit qu'en cas de non respect de la mise en demeure de reconstituer les garanties financières de l'exploitant d'une installation ayant pour objet l'élimination de déchets, le ministre chargé de l'environnement peut prononcer une amende administrative. « *Le montant de l'amende est égal à trois fois la valeur de la différence entre le montant des garanties exigées et celui des garanties réellement constituées, dans la limite de 30 000 000 euros*<sup>522</sup> ». L'astreinte administrative quant à elle, est une mesure de coercition ayant pour but d'obtenir satisfaction des motifs de la mise en demeure<sup>523</sup>. Selon l'article L171-8 du Code de l'environnement, l'autorité administrative peut recourir à une astreinte journalière au plus égale à 1 500€ qui sera applicable à partir de la notification de la décision et durera jusqu'à la satisfaction de la mise en demeure. Ces deux sanctions administratives semblent particulièrement efficaces pour répondre aux besoins du droit de l'environnement évoqués précédemment. À savoir, apporter une réponse rapide pour faire cesser le trouble et préserver l'environnement. Selon les chiffres d'un rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) du 25 mai 2018<sup>524</sup>, on constate qu'entre 2015 et 2016, seules ces deux sanctions ont progressé, l'amende administrative de 100% avec 42 procédures en 2016, et l'astreinte de 65% avec un total de 66 procédures. La transaction pénale en matière administrative n'a pas été évoquée car elle fera l'objet d'une étude spécifique<sup>525</sup>.

---

<sup>520</sup> Article L171-8 du Code de l'environnement.

<sup>521</sup> Rapport n°0111110-01 « Utilisation des sanctions administratives introduites par l'ordonnance n° 2012-34 dans le domaine des installations classées », Ministère de la transition écologique et solidaire, novembre 2017.

<sup>522</sup> Article L541-26 Code de l'environnement.

<sup>523</sup> Infractions à la réglementation sur les déchets « Guide des sanctions administratives et des constats pénaux à l'usage des communes », septembre 2014.

<sup>524</sup> Rapport sur l'utilisation des sanctions introduites par l'ordonnance n°2012-34 du 11 janvier 2012 réformant la police de l'environnement

<sup>525</sup> Cf, *ultra*. Titre II, Chapitre II, Section I.

**185. Le référé administratif.** Il existe différents types de référés administratifs : les référés d'urgence, les référés ne faisant pas état d'une condition d'urgence et enfin les référés spécifiques au droit de l'environnement<sup>526</sup>. Parmi les référés d'urgence « classiques », on retrouve le référé-suspension permettant de suspendre, selon certaines conditions, l'exécution d'une décision administrative<sup>527</sup>, le référé-liberté<sup>528</sup>, et le référé-conservatoire permettant de prononcer toutes mesures utiles<sup>529</sup>. Parallèlement à ces procédures habituelles, le Code de justice administrative (CJA) et le Code de l'environnement prévoient trois autres procédures spécifiques à l'environnement. Elles ne sont pas toutes jeunes, ce qui indique que la préoccupation environnementale s'est développée bien plus tôt en matière administrative qu'en matière pénale. Le référé-étude d'impact prévu par l'article L554-11 du CJA a été créé en 1976. Quant au référé-enquête publique prévu à l'article L554-12 du même code, il a vu le jour en 1983. La procédure la plus récente est le référé-évaluation environnementale, prévu à l'article L122-12 du Code de l'environnement, qui fêtera ses 12 ans au mois de juillet 2022. La mission « flash » sur le référé spécial environnemental<sup>530</sup> définit les deux premiers référés, comme étant le fait, pour le juge des référés « *de faire droit toute demande de suspension d'une décision prise sans étude d'impact (...), ainsi qu'à toute demande de suspension d'une décision prise sans que l'enquête publique requise (...) ait eu lieu* »<sup>531</sup>. La procédure de 2010 étend, quant à elle, la suspension aux décisions administratives prises en l'absence d'évaluation environnementale. Lors de son analyse de l'efficacité de ces référés, la mission « flash » révèle que les procédures les plus utilisées sont les procédures générales et non les référés environnementaux. Elle énonce que sur les 299 référés administratifs portant sur l'environnement, répertoriés en première instance devant les juridictions administratives en 2020, 250 sont des référés-suspensions. Selon la mission, les procédures de référés sont victimes de leur nombre<sup>532</sup>, et de l'interprétation divergente de chacun des deux ordres juridictionnels à leur sujet. À cela s'ajoute des procédures insuffisamment rapides.

---

<sup>526</sup> **Rapport Assemblée nationale**, « Mission flash sur le référé spécial environnemental » N.MOUTCHOU, C.UNTERMAEIR, 10 mars 2021.

<sup>527</sup> Article L521-1 du Code de justice administrative.

<sup>528</sup> Article L521-2 du Code de justice administrative.

<sup>529</sup> Article L521-3 du Code de justice administrative.

<sup>530</sup> **Rapport Assemblée nationale**, « Mission flash sur le référé spécial environnemental » N.MOUTCHOU, C.UNTERMAEIR, 10 mars 2021.

<sup>531</sup> *Ibid.*, p.6

<sup>532</sup> L'ordre judiciaire dispose de ces référés généraux, y compris de ces référés environnementaux étudié au n°166



## 2) L'intérêt d'une conciliation entre le droit pénal et le droit administratif

**186. Des difficultés aussi en matière administrative.** D'un point de vue procédural, la répression administrative est fonctionnelle, d'autant que ces acteurs sont davantage formés aux problématiques environnementales<sup>533</sup>. Néanmoins, elle connaît des limites à plusieurs égards. Certaines ONG critiquent l'emploi trop peu fréquent des dispositifs de sanctions administratives dans certains domaines<sup>534</sup>. Il semble qu'à l'instar de la matière judiciaire, il y ait des inégalités de traitement. Greenpeace considère, par exemple, que le secteur du bois illégal ne fait pas suffisamment l'objet de mise en demeure et de sanctions. L'ONG estime, par ailleurs, que très peu d'astreintes sont prononcées, et que les montants des sanctions administratives sont extrêmement faibles<sup>535</sup>. Le rapport du CGEDD est lui aussi très critique. Il constate une application des sanctions administratives irrégulières et suggère que ces difficultés proviennent notamment de la complexité de la matière et des procédures de sanction<sup>536</sup>. Mais l'une des critiques majeures est adressée aux parquets, le rapport expliquant que les services des ICPE craignent que la mise en action de procédures pénales ne soit pas suivie d'effets. La coexistence de sanctions administratives et de sanctions pénales ne facilite pas l'appréhension des procédures à adopter.

**187. Sanctions concurrentes ou complémentaires ?** Selon l'approche, la coexistence de sanctions pénales et administratives s'apparente à un atout ou à une véritable difficulté. Le Professeur Jean-Baptiste PERRIER a tenté de comprendre l'articulation entre ces deux types de sanctions<sup>537</sup>. Il est d'abord question de chronologie, la sanction administrative doit logiquement précéder la sanction pénale pour les plus petites infractions. En cas d'aboutissement des mesures prononcées par l'administration, la sanction pénale n'aura plus lieu d'être. En revanche, comme l'explique le Professeur PERRIER, la sanction pénale doit venir « *au renfort* » de la sanction administrative si celle-ci n'a pas permis de régler la

---

<sup>533</sup> Formation des inspecteurs de l'environnement et des administrations.

<sup>534</sup> Annexes du rapport Mission justice pour l'environnement, Tome 2, octobre 2019, IGJ, p.200

<sup>535</sup> Greenpeace dénonce le fait qu'une seule sanction a été prononcée en 2013 d'un montant de 15 000 euros alors même que les sociétés d'importation de bois font des dizaines de millions de chiffres d'affaire Annexes du rapport Mission justice pour l'environnement, Tome 2, octobre 2019, IGJ, p.201.

<sup>536</sup> REYNAL Ségolène, « Le droit répressif des ICPE en pratique : le bilan critique du CGEDD », *Green Law Avocat*, 22 novembre 2021

<sup>537</sup> PERRIER Jean-Baptiste, « La répression des infractions environnementales, à la recherche de sanctions proportionnées, efficaces et dissuasives », *Lexisnexis EEI*, n°12, décembre 2017.

situation. Le respect de cette chronologie permettrait une articulation efficace entre ces deux matières qui possèdent chacune des atouts dans le domaine de la protection de l'environnement. Toutefois, rien n'étant jamais exempt de difficulté en matière environnementale, la question du cumul des sanctions se pose. Il est tout à fait possible qu'une situation ait fait l'objet d'une sanction administrative, suite au non respect de la mise en demeure, et qu'il s'agisse parallèlement d'une infraction pénale. Si les articles du Code de l'environnement prévoient que les sanctions administratives prononcées au titre des articles L171-7 et L171-8 s'appliquent « *indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées* », qu'en est-il au regard du principe *ne bis in idem* ?<sup>538</sup>. Le Conseil constitutionnel est venu statuer le 3 décembre 2021 sur ce cas précis, entre le cumul de l'amende administrative avec les sanctions pénales prévues par les articles L171-8 et L173-1 du code de l'environnement. Pour le Conseil, la règle *ne bis in idem* s'applique uniquement en présence de sanction de même nature<sup>539</sup>. Il considère que la sanction administrative prévue par l'article L171-8 du Code de l'environnement est exclusivement une sanction pécuniaire, alors que l'article L173-1 du Code de l'environnement prévoit une peine d'amende et d'emprisonnement. Se faisant, les sanctions étant de nature différente, leur cumul pour des mêmes faits est conforme à la Constitution. Initialement, le principe *ne bis in idem* était pourtant davantage attaché à la nature similaire des faits et non à celle des sanctions<sup>540</sup>. Il est vrai, néanmoins, que la sanction administrative et la sanction pénale ne sont pas de même nature et n'ont pas la même portée, bien qu'en fine, l'amende prononcée par l'autorité administrative ou par le juge pénal revient à payer une somme imposée. Si l'on comprend que juridiquement les sanctions pénales et administratives du Code de l'environnement ne sont pas incompatibles, l'utilité de leur existence commune, en l'absence de toute logique chronologique, reste à démontrer. Dans la mesure où l'article 8 de la DDHC prévoit que « *la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires* », le cumul de deux amendes, certes de nature différente, apparaît comme dépassant ce qui est strictement et évidemment nécessaire.

Il semblerait davantage pertinent de penser une organisation cohérente entre les sanctions administratives et les sanctions pénales.

---

<sup>538</sup> *Ibid*, p.3

<sup>539</sup> Cons.constit., 31 janvier 2020, n°2019-823 QPC, Union des industries de la protection des plantes.

<sup>540</sup> La règle « *non bis in idem* » (ou « *ne bis in idem* ») est un principe classique de la procédure pénale, déjà connu du droit romain, d'après lequel « *nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement à raison des mêmes faits* » (ancien Code d'Instruction criminelle)

**188. Renoncer à une partie des atteintes à l'environnement.** On l'a constaté, nombre d'auteurs sont défavorables à une dépenalisation, même partielle, des atteintes à l'environnement. Si les raisons s'entendent aisément, certains auteurs d'avis contraire ont une vision tout aussi intéressante. Les éléments étudiés précédemment illustrent des juridictions de droit commun très peu sollicitées, des procédures mises en place adaptées majoritairement à un contentieux simple et rapide à traiter, ainsi que des peines prononcées dénuées d'une véritable portée. La seule répression judiciaire satisfaisante à ce jour en matière environnementale semble être celle des juridictions spécialisées. Sauf que, encore récemment, leur domaine de compétence était restreint à un contentieux très spécifique. Les choses sont sur le point de changer depuis que des pôles régionaux spécialisés ont vu le jour dans le panorama juridictionnel. Ils ont vocation à traiter, on l'espère plus efficacement, de la quasi-totalité du contentieux environnemental restant. Que diable va-t-il demeurer entre les mains des juridictions de droit commun ? Au regard des statistiques de traitement de ces juridictions (précédant la création des pôles), on ne peut que supposer que les nouvelles données seront si faibles, que ce contentieux deviendra insignifiant. Finalement, pourquoi persister à vouloir laisser aux juridictions de droit commun une part du contentieux environnemental, qui semble-t-il, sera toujours trop complexe pour un parquet et une juridiction non-spécialisée ? Il est difficile d'imaginer l'image que renverrait le droit pénal, si les sanctions administratives s'avèrent plus élevées et plus dissuasives que les sanctions pénales, même pour un contentieux de faible gravité.

**189. Laisser au droit administratif la gestion des plus petites infractions.** C'est la position qu'ont adopté certains auteurs, en proposant de dépenaliser les infractions environnementales purement matérielles au profit de sanctions administratives<sup>541</sup>. Le rapport remis à la garde des sceaux en 2015 préconisait la construction d'un système graduel et efficace par le droit pénal, « *en dépenalisant des simples violations des règles administratives sans effet ou même sans risque avéré sur l'environnement ou la santé humaine, avec une substitution par des sanctions administratives* »<sup>542</sup>. Lors de la conférence nationale des procureurs de la

---

<sup>541</sup> **D. CHILSTEIN**, « L'efficacité du droit pénal de l'environnement », in L'efficacité du droit de l'environnement

<sup>542</sup> Rapport remis à la Garde des Sceaux, « 35 propositions pour mieux sanctionner les crimes contre l'environnement », **I. FOUCHARD, L. NEYRET**, 11 février 2015, p.42

République sur les incriminations environnementales qui s'est tenue en septembre 2019<sup>543</sup>, cette éventualité a également été évoquée. Il fut imaginé que les sanctions administratives puissent intervenir dans de nombreux domaines, telles que les infractions contraventionnelles, les infractions involontaires, tout en privilégiant « *à l'inverse de la réponse judiciaire* », des aspects environnementaux<sup>544</sup>. L'argument principal insistait sur le fait que le développement de ces sanctions permettrait une meilleure réactivité de la réponse pénale, puisque les délais procéduraux sont bien plus courts en matière administrative. Toutefois la même limite, déjà posée dans le rapport remis à la Garde des Sceaux<sup>545</sup>, consistait à laisser le soin à la juridiction judiciaire de traiter les infractions les plus graves. Il ne s'agit donc pas tellement de désencombrer les juridictions de droit commun, qui ne sont pas si encombrées par ce contentieux, mais surtout de privilégier un meilleur traitement des atteintes à l'environnement, certes moins graves, mais quotidiennes et donc tout aussi importantes à l'échelle d'un pays.

**190. Conclusion de Titre.** L'étude du choix des orientations en poursuites a permis de comprendre pour quelles raisons les poursuites devant le juge pénal sont si rarement engagées en matière d'atteinte à l'environnement. Les procédures paraissent inadaptées au traitement d'un contentieux aussi spécifique, tout comme les peines qui en découlent. Dans un autre secteur, ces peines pourraient tout à fait se fondre dans les statistiques nationales des juridictions pénales. Mais il ne s'agit pas de n'importe quel domaine. C'est un champ éminemment politique et social qui, pour diverses raisons, a du mal à trouver sa place. Les poursuites pénales qui viennent d'être étudiées ne représentent qu'une infime partie du traitement du contentieux. Le procureur de la République manifeste des réticences à employer la voie des poursuites judiciaires. Et pour cause, il en va de ses instructions hiérarchiques. La voie à privilégier est celle de l'alternative aux poursuites.

---

<sup>543</sup> Op. cit, Service statistique ministériel, chiffre 2020 p. 215.

<sup>544</sup> *Idem* p.3

<sup>545</sup> *Op. cit.*, Rapport remis à la Garde des Sceaux, « 35 propositions pour mieux sanctionner les crimes contre l'environnement », 2015

## **Titre II. La voie privilégiée de l'alternative aux poursuites en matière environnementale**

**191. Un taux de réponse pénale élevé.** Le taux de réponse pénale est légèrement plus élevé que pour l'ensemble des affaires pénales entre 2015 et 2019, atteignant les 92% pour le contentieux environnemental. Si cette information paraît surprenante à ce stade, c'est parce que l'étude s'est portée uniquement sur la voie juridictionnelle empruntée par les dossiers environnementaux. Mais en réalité, une immense majorité de ces dossiers ne passera jamais devant une juridiction, la réponse pénale se traduisant dans 78,6% des cas par des procédures alternatives aux poursuites<sup>546</sup>.

Analyser ces procédures est nécessaire pour essayer de connaître les raisons du choix des institutions qui consiste à privilégier la voie extra-juridictionnelle, voire parfois extra-judiciaire. Nous avons certainement encore beaucoup à apprendre de leurs atouts si l'on souhaite renforcer l'efficacité du système procédural en la matière.

**192.** L'étude des procédures d'alternatives aux poursuites nous amène à envisager d'abord ces procédures dans le détail, afin de comprendre les enjeux qui gravitent autour d'elles (Chapitre 1.), avant de nous intéresser plus particulièrement aux procédures transactionnelles à qui, en tant que procédures alternatives, le législateur a donné une place de choix en matière environnementale (Chapitre 2.).

### **Chapitre I. Le recours aux procédures alternatives, de la solution par défaut au choix stratégique**

**193. Faire des faiblesses d'aujourd'hui, les forces de demain.** Les statistiques du ministère de la justice permettent de constater le recours massif aux alternatives aux poursuites en matière environnementale (Section I.) Si elles ne représentent pas le premier choix initial, elles se sont montrées utiles au point de devenir l'orientation à privilégier face aux atteintes à l'environnement (Section II.).

---

<sup>546</sup> *Op. cit.*, Étude d'impact du Projet de loi relatif au parquet européen et à la justice pénale spécialisée, 2020, p. 143 - SG-SDSE SID/CASSIOPEE – Traitement DACG/PEPP

## **Section I. L'emploi quasi systématique des procédures d'alternatives aux poursuites en présence d'un préjudice environnemental**

**194. Une majorité d'alternatives aux poursuites.** Considérer que le procureur de la République éprouve des réticences à engager des poursuites judiciaires, est une façon détournée de dire qu'il préfère la voie extra-juridictionnelle. Il existe de nombreuses procédures à disposition du procureur de la République en matière environnementale (§1.), dont l'utilisation fréquente démontre la préférence de ce dernier pour ces orientations (§2.).

### **§1- Les procédures alternatives à disposition du procureur de la République en matière environnementale**

**195. Entre similarité et divergence.** Les procédures alternatives aux poursuites ont été ingénieusement pensées pour apporter une réponse à des infractions pénales, tout en évitant les lourdeurs de la procédure pénale. L'article 41-1 du Code de procédure pénale dresse la liste d'une partie d'entre elles. Leur mise en place est conditionnée à la décision du procureur de la République dans la mesure où il lui apparaît « qu'une telle mesure est susceptible d'assurer la réparation du dommage causé à la victime, de mettre fin au trouble résultant de l'infraction ou de contribuer au reclassement de l'auteur des faits ». La composition pénale qui fait l'objet d'un régime spécial est prévue par un autre article. Il existe de nombreuses formes de procédures alternatives aux poursuites, très différentes les unes des autres. Allant du simple rappel à la loi, à une mesure de médiation pénale ou de réparation du préjudice causé, il convient d'en faire un rapide tour d'horizon pour pouvoir analyser leur portée.

**196. Le rappel à la loi.** Le rappel à la loi est sur le point de disparaître car la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire<sup>547</sup> vient de le remplacer par la mesure d'avertissement pénal probatoire. Toutefois, il reste en vigueur jusqu'au 1er janvier 2023. Le rappel à la loi connaît un réel succès en matière environnementale<sup>548</sup>. À caractère

---

<sup>547</sup> Loi n°2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire.

<sup>548</sup> Cf *Infra*.

purement symbolique, il consiste en un entretien avec l'auteur d'une infraction au cours duquel les obligations résultant de la loi lui sont rappelées. L'article 41-1 du Code de procédure pénale n'impose pas que le procureur de la République en personne procède à ce rappel à l'ordre. Il peut s'agir d'un officier de police judiciaire, d'un délégué ou d'un médiateur du procureur de la République. Pour une procédure exclusivement symbolique, l'effet en est nécessairement atténué. L'idée étant de faire prendre conscience à l'auteur des conséquences d'un acte contraire à la loi. Cette procédure ne figure dans aucun des trois casiers judiciaires, mais demeure tout de même dans le TAJ, le fichier du traitement des antécédents judiciaires<sup>549</sup>. Si le rappel à la loi suspend la prescription de l'action, il ne l'éteint pas, ce qui signifie qu'en cas d'échec, le procureur pourra mettre en oeuvre une composition pénale ou engager des poursuites<sup>550</sup>.

**197. La régularisation sur demande du parquet.** La régularisation sur demande du parquet aussi appelée mise en conformité avec la loi où le règlement est une procédure qui consiste pour le procureur, à demander à l'auteur des faits de régulariser sa situation au regard de la loi ou des règlements. C'est à ce dernier que revient la charge de rapporter la preuve qu'il a régularisé sa situation. L'article 41-1 du Code de procédure pénale 3° prévoit que cette régularisation peut prendre la forme d'un dessaisissement au profit de l'état de la chose qui a servi ou qui était destinée à commettre l'infraction ou encore qui en était le produit. Cette procédure est régulièrement appliquée en matière d'atteinte à l'environnement par le parquet. Finalement, elle permet à l'auteur de ne pas faire l'objet de poursuites à condition qu'il mette fin au trouble résultant de l'infraction, en se mettant de nouveau en conformité avec la norme juridique. C'est une façon rapide de résoudre une situation ayant causé ou pouvant causer un dommage à l'environnement, sans passer devant une juridiction pénale.

**198. La médiation pénale.** L'article 41-1 alinéa 6 prévoit le recours à la médiation parmi les alternatives aux poursuites que peut proposer le procureur de la République. Contrairement aux deux procédures précédentes, la médiation pénale est un peu plus poussée. Premièrement elle fait intervenir la victime, puisqu'elle ne peut être réalisée qu'avec son accord ou à sa demande. Elle nécessite également l'accord de l'auteur des faits, qui sera alors invité à se

---

<sup>549</sup> Ce fichier est consultable par les services de police, de gendarmerie et les agents des douanes. Il est possible de demander à le faire effacer.

<sup>550</sup> Article 41-1 du Code de procédure pénale.

réunir avec la victime, afin de trouver une façon de réparer le dommage et de mettre fin au trouble causé par l'infraction. Il s'agit d'un processus amiable supervisé par le procureur de la République ou le médiateur du procureur. Elle est néanmoins conditionnée à des faits simples, clairement établis, peu graves et surtout reconnus par l'auteur. En cas de réussite, un procès verbal est dressé par le médiateur et sera signé par l'ensemble des parties. Le procureur de la République vérifiera que l'accord a été exécuté en prenant connaissance du rapport du médiateur, et pourra alors décider de classer l'affaire. Dans le cas où l'accord n'est pas exécuté, le procureur pourra décider de la suite à donner, composition pénale ou poursuites, mais la victime ne restera pas dépourvue de toute réparation. Le législateur a prévu en effet que la victime puisse demander le recouvrement de la somme que l'auteur s'est engagé à verser au titre des dommages et intérêt, selon les règles de procédure civile.

Certains auteurs sont très favorables à la médiation en matière environnementale dans la mesure où « *elle ouvre de nouvelles perspectives sur un traitement pénal des atteintes à l'environnement où auteurs et victimes d'infractions deviennent des acteurs responsables d'un processus plus apaisé* »<sup>551</sup>.

**199. Le stage environnement.** L'article 41-1 du Code de procédure pénale, prévoit la possibilité pour le procureur de la République de proposer un stage comme une alternative aux poursuites. La mission d'évaluation a recensé très peu de stages de sensibilisation environnementale mis en place dans le ressort des cours d'appel. Néanmoins, plus d'un cinquième des parquets interrogés se disent favorables et étudient actuellement l'opportunité de mettre en place ces stages. Après plus d'un an de travail, le procureur de la République de Rodez a signé une convention avec l'OFB et le Centre permanent d'initiative pour l'environnement pour la création d'un stage de sensibilisation à l'environnement et aux atteintes faites à la biodiversité<sup>552</sup>. Ce stage servira autant comme une alternative aux poursuites que comme une peine complémentaire. Selon le chef des services départementaux de l'OFB en Aveyron, la création d'un stage était indispensable, notamment parce que nombre de ces infractions ne sont pas intentionnelles et nécessitent une approche pédagogique pour prévenir les récidives<sup>553</sup>. Les parquets de Castres et de Gap ont également créé un stage de nature similaire. En tant qu'alternative aux poursuites, il est prévu que les

---

<sup>551</sup> E. MAUREL, *Environnement et médiation pénale*, La justice au quotidien, L'Harmattan, 2010.

<sup>552</sup> T.CAUBEL, « Un stage de sensibilisation à l'environnement pour les "pollueurs" en Aveyron », FranceBleu, 13 août 2021.

<sup>553</sup> *Ibid.*



frais du stage soient à la charge de l'auteur. Le parquet de Gap prévoit que ces sommes seront versées à la Maison régionale de l'eau et permettront de mener des actions d'éducation à l'environnement<sup>554</sup>. Un dernier exemple, le 28 juin 2018 le premier stage de sensibilisation à l'environnement a été organisé par le tribunal de grande instance de Marseille en partenariat avec le Parc national des calanques<sup>555</sup>. Les participants avaient fait l'objet de poursuites pour des faits de pêche en zone de non prélèvement et de revente de produits de pêche illégale. Il est souhaitable que ces stages continuent de se multiplier dans l'ensemble des parquets de France.

**200. La remise en état des lieux.** La remise en état des lieux fait partie de la mesure alternative de réparation du dommage causé par l'infraction<sup>556</sup>. La remise en état peut également être constitutive d'une sanction pénale prononcée par une juridiction tel que le prévoit l'article L173-5 du Code de l'environnement. En revanche, sous la forme prévue par l'article 41-1 du Code de procédure pénale, il s'agit d'une mesure qui intervient en amont de toutes décisions sur l'action publique. Il ne faut donc pas les confondre. L'intérêt de la sanction de remise en état est qu'elle peut s'accompagner d'un ajournement de peine assorti d'une astreinte journalière. Le montant de l'astreinte pouvant être assez élevé, cela force nécessairement la personne condamnée à réparer le dommage et à remettre en l'état le plus vite possible. Il n'existe pas un tel processus en matière d'alternative aux poursuites. Le Code de procédure pénale dispose simplement que la réparation du dommage peut consister en « *une restitution, en une remise en état des lieux ou des choses dégradés ou en un versement pécuniaire au bénéfice de la victime ou de toute personne physique ou morale ayant eu à engager des frais pour remettre en état les lieux ou les choses dégradés* »<sup>557</sup>.

La circulaire du 11 mai 2021, fait de la recherche de la remise en état une propriété de l'autorité judiciaire<sup>558</sup>. Elle encourage en ce sens l'utilisation de la remise en état dès le début de la procédure, indépendamment de la décision sur l'action publique. Pour cela, elle peut résulter soit d'une alternative aux poursuites, soit du référé pénal environnemental.

---

<sup>554</sup> OFB, « Des stages de sensibilisation en alternative aux poursuites judiciaires », 24 mars 2021.

<sup>555</sup> France Nature Environnement, « Stage de sensibilisation à l'environnement du Parc National des Calanques », 3 juillet 2018.

<sup>556</sup> Article 41-1 4° Code de procédure pénale.

<sup>557</sup> Article 41-1 4° Code de procédure pénale.

<sup>558</sup> Circulaire du 11 mai 2021 visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale, NOR : JUSD2114982C, p.13.

**201. La composition pénale.** La composition jouit d'un régime mixte. Elle ne figure pas au sein de l'article 41-1 du Code de procédure pénale, en dépit du fait qu'elle repose sur l'accord de l'auteur et que sa mise en mouvement suspend la prescription de l'action publique. Néanmoins, contrairement aux mesures de l'article 41-1, elle a vocation à aboutir à une sanction, tel un véritable mode de traitement d'une infraction<sup>559</sup>. Elle permet, en effet, au procureur de la République de proposer une sanction à une personne qui reconnaît avoir commis un ou plusieurs délits. Il s'agit des délits qui sont réprimés par le Code pénal à titre principal d'une peine d'amende, ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à cinq ans, ainsi que des contraventions connexes<sup>560</sup>. Son champ d'application est donc restreint aux délits de faible gravité, contrairement aux autres alternatives. Par ailleurs, l'exécution de la composition pénale éteint l'action publique, et la mention des sanctions exécutées dans le cadre d'une composition pénale figure au bulletin n°1 du casier judiciaire.

Il s'agit d'une procédure qui, à la différence des autres, fait intervenir le juge pénal. Ce dernier a pour mission, si l'auteur accepte la composition et les mesures qui l'accompagnent, de la valider sous réserve que les conditions prévues par le Code de procédure pénale soient remplies<sup>561</sup> et que les mesures proposées lui semblent justifiées. Ce n'est qu'après l'ordonnance de validation du magistrat que les mesures pourront être mises à exécution.

La composition pénale présente un intérêt en matière environnementale. D'abord, parce qu'elle est applicable aussi bien à une personne physique qu'à une personne morale, alors que les personnes morales sont plus souvent concernées par les infractions environnementales.

Ensuite, parce que le rôle du magistrat du siège dans cette procédure est extrêmement diminué au regard d'une procédure classique, et n'est pas nécessaire si la sanction proposée est suffisamment basse<sup>562</sup>. De ce fait, la procédure de composition pénale est

---

<sup>559</sup> **MIANSONI Camille**, « *Les modes de poursuite devant les juridictions pénales* », Droit, Université Panthéon-Sorbonne, Paris I, 21 septembre 2018, p.43

<sup>560</sup> Article 41-2 Code de procédure pénale.

<sup>561</sup> Article 41-2, 25,27 Code de procédure pénale.

<sup>562</sup> Par dérogation aux huit premières phrases du présent alinéa, la proposition de composition n'est pas soumise à la validation du président du tribunal lorsque, pour une contravention ou pour un délit puni d'une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à trois ans, elle porte sur une amende de composition n'excédant pas le montant prévu au premier alinéa de l'article 131-13 du code pénal ou sur la mesure prévue au 2° du présent article, à la condition que la valeur de la chose remise n'excède pas ce montant.

plus rapide qu'une procédure classique, n'encombre pas les juridictions de jugement et permet néanmoins, le prononcé d'une sanction relativement encadrée.

Son large éventail de sanctions pourrait représenter un atout si certaines mesures avaient un intérêt pour la protection de l'environnement, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle<sup>563</sup>. Selon la mission d'évaluation, la composition pénale doit être encouragée lorsqu'elle s'accompagne d'une remise en état du milieu dégradé, d'une mise en conformité des ouvrages et installations, ou d'un stage de citoyenneté<sup>564</sup>. Or, mise à part le stage de citoyenneté prévu au 13° de l'article 41-2 du CPP, la réparation du préjudice commis et la remise en état d'un bien endommagé par l'infraction ne sont prévues que dans le cadre où la victime est identifiée. Toutefois, le contentieux environnemental n'est certainement pas un contentieux où une majorité de victimes est identifiée, lorsqu'il y a une victime.

**202. Un catalogue fourni.** Un vaste choix s'offre au procureur de la République lorsqu'il décide de procéder à une mesure alternative conformément à l'article 40-1 du CPP. Mais ces mesures, applicables à l'ensemble du contentieux pénal, sont-elles vraiment adaptées à la matière environnementale ? C'est ce que laisse à penser leurs statistiques.

## §2- Des procédures surreprésentées dans l'ordre judiciaire

**203. Le record des alternatives aux poursuites dans le contentieux environnemental.** Au titre de l'article 39-2 du Code de procédure pénale, et dans le cadre de ses attributions en matière d'alternatives aux poursuites, le procureur de la République dispose d'une mission de prévention des infractions à la loi pénale. Désormais, les alternatives aux poursuites sont utilisées dans la grande majorité des contentieux, car elles permettent, entre autre, de désengorger les tribunaux des infractions mineures ne nécessitant pas de traitement approfondi. La grande particularité des atteintes à l'environnement réside dans le nombre d'alternatives aux poursuites, supérieur au nombre de poursuites. Le graphique ci-dessous est issu de l'annuaire du ministère de la justice<sup>565</sup>. Parmi les grandes catégories de contentieux, les atteintes à l'environnement comprennent le plus haut pourcentage d'alternatives aux

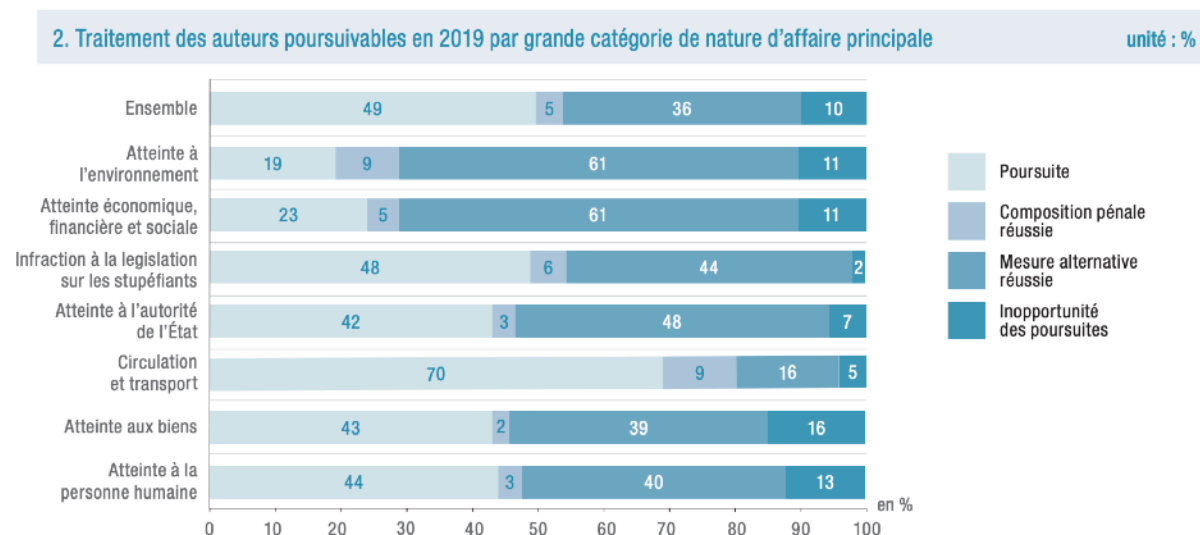
---

<sup>563</sup> Annexes du rapport Mission justice pour l'environnement, Tome 2, octobre 2019, IGJ, p.213

<sup>564</sup> Rapport « *Une justice pour l'environnement* », CGEDD n°012671-01, IGJ n°019-19, octobre 2019, p.57.

<sup>565</sup> Référence statistique justice, Ministère de la justice, Justice pénale, « *Le traitement judiciaire des auteurs d'infractions pénales* », 2020.

poursuites ainsi que de compositions pénales, mais également le taux de poursuites le plus bas.



Les taux présents dans ce graphique n'ont pas toujours été aussi élevés en matière d'alternatives aux poursuites. Les données montrent que ce taux de réponses aux délits environnementaux a fortement progressé ces dernières années, passant de 73% en 2005 à 85% en 2015<sup>566</sup>. Au regard des dernières données disponibles, cette tendance est constante.

*Tableau 3- Taux de recours aux alternatives aux poursuites*

Taux de recours	2016	2017
Protection de l'eau et de l'air	79 %	80 %
Protection des espaces naturels	64 %	60 %
Protection du patrimoine naturel	72 %	76 %
Prévention des pollutions et des risques	63 %	63 %

Source : SID-Cassiopée – Traitement DACG-PEPP

<sup>566</sup> *Op.cit*, L.DE REDON, « La place des alternatives aux poursuites dans la réponse pénale aux atteintes à l'environnement, état des lieux juridique et quantitatif », *ENM RJA*, n°25, juin 2021, p.66.

**204. Des procédures qui divergent en fonction du domaine.** Outre ce constat général, qu'en est-il du détail de l'usage de chaque procédure ? Tout d'abord, il est important de préciser que les taux de recours aux alternatives aux poursuites diffèrent en fonction du domaine dans lequel elles trouvent à s'appliquer. Dans l'ensemble, les domaines illustrés dans le tableau ci-dessous sont ceux où l'on retrouve le plus haut taux de recours aux procédures alternatives<sup>567</sup>. Certains contentieux comme celui de la chasse notamment, sont moins sujet aux alternatives aux poursuites (41%), car davantage sanctionnés par la justice<sup>568</sup>. Par ailleurs, les procédures ne sont pas employées de façon égalitaire.

**205. La prédominance du rappel à la loi.** Le rappel à la loi connaît un réel succès en matière environnementale, 44% des mesures alternatives prononcées entre 2015 et 2019 étaient des rappels à la loi<sup>569</sup>. Ce succès n'est pas uniquement le fait de la justice environnementale car selon les chiffres du ministère de la Justice, sur environ 1.300.000 infractions considérées comme poursuivables annuellement, 260.000 sont traitées par des rappels à la loi. La majorité des atteintes donnant lieu à un rappel à la loi sont les infractions à la protection des milieux naturels, ce qui explique qu'il s'agisse de la catégorie ayant le taux d'alternatives aux poursuites le plus élevé.

Pour la mission d'évaluation, le taux de rappel à la loi paraît élevé<sup>570</sup>. En effet, cette procédure qui, on l'a vu, est essentiellement symbolique, est supposée s'appliquer uniquement à des situations précises. C'est à dire, « *aux infractions mineures, commises par des auteurs de bonne foi, dépourvus d'antécédent en matière environnementale et qui reconnaissent les faits reprochés* »<sup>571</sup>. Lorsque les faits ont causé un dommage à l'environnement qui nécessite d'être réparé, il n'est pas concevable de prononcer cette mesure. Donc, par extension, le rappel à la loi ne peut s'appliquer qu'à des situations n'ayant entraîné aucun dommage, ou déjà régularisées.

**206. L'usage important de régularisation sur demande du parquet.** La régularisation sur demande du parquet, quant à elle, représente 25% des alternatives aux poursuites en

---

<sup>567</sup> Rapport « *Une justice pour l'environnement* », CGEDD n°012671-01, IGJ n°019-19, octobre 2019, p.56.

<sup>568</sup> Infostat Justice, SDSE, « Le traitement du contentieux de l'environnement par la justice pénale entre 2015 et 2019 », n°182, avril 2021.

<sup>569</sup> *Ibid*, p.3

<sup>570</sup> Rapport « *Une justice pour l'environnement* », CGEDD n°012671-01, IGJ n°019-19, octobre 2019, p.56.

<sup>571</sup> *Idem*.

matière environnementale<sup>572</sup>. Il s'agit de la procédure privilégiée en matière de prévention de la pollution et des risques et dans le contentieux d'infractions au cadre de vie, à l'urbanisme ainsi qu'en matière d'animaux<sup>573</sup>. Au regard du peu d'études à son sujet, il est difficile d'évaluer l'impact et l'intérêt pratique de cette procédure.

**207. La remise en état.** Si nous poursuivons l'étude par ordre décroissant d'utilisation, le classement des affaires suite à une remise en état intervient en troisième position. Il représente en moyenne 21% des alternatives aux poursuites dans le domaine environnemental<sup>574</sup>.

Toutefois, le bilan de son utilisation reste mitigé. La circulaire du 11 mai 2021 est venue émettre une réserve, voire une critique, quant à l'utilisation de cette procédure. En effet, elle ne laisse pas vraiment place à une perspective d'amélioration<sup>575</sup>. Elle considère simplement que la remise en état, sous sa forme d'alternative aux poursuites, accorde un délai trop important au mis en cause pour se mettre en conformité, en précisant que « *le rallongement des délais de traitement peut conduire à un affaiblissement du sens de la réponse pénale* »<sup>576</sup>. De sorte qu'elle n'encourage pas le recours à la mesure du 4° de l'article 41-1 du Code de procédure pénale. Alors même que la circulaire préconise le recours quasi-systématique aux alternatives aux poursuites<sup>577</sup>, cette précision peut paraître surprenante. Néanmoins, l'absence de mécanisme d'astreinte ou de délai minimal de réparation du dommage prévu dans le cadre de cette alternative, entache nécessairement son efficacité.

La mission d'évaluation n'a pas été aussi critique à l'égard de cette procédure. Au contraire, elle considère que cette mesure doit être encouragée car elle va dans le sens du principe de réparation en nature, qui doit être le moteur de la politique pénale en matière de lutte contre l'environnement<sup>578</sup>. Elle reconnaît néanmoins que pour ce faire, il faudra impérativement que les parquets déterminent le délai de remise en l'état ainsi que la nature et la consistance de

---

<sup>572</sup> Infostat Justice, SDSE, « Le traitement du contentieux de l'environnement par la justice pénale entre 2015 et 2019 », n°182, avril 2021, p.3.

<sup>573</sup> **L.BRUNIN, O.TIMBART**, InfoStat Justice n°138 « Le contentieux de l'environnement : une réponse pénale axée sur la régularisation et la remise en état », novembre 2015.

<sup>574</sup> Rapport « *Une justice pour l'environnement* », CGEDD n°012671-01, IGJ n°019-19, octobre 2019, p.57.

<sup>575</sup> « *La recherche de la remise en état ne doit cependant pas conduire à différer indûment l'engagement des poursuites, tout particulièrement dans le cadre d'alternatives aux poursuites qui laisseraient aux mis en cause un délai trop important pour se mettre en conformité* ». Circulaire du 11 mai 2021 visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale, NOR : JUSD2114982C, p.13.

<sup>576</sup> *Ibid.*

<sup>577</sup> *Ibid.*, p.14.

<sup>578</sup> Rapport préc., p.57.

cette obligation. À l'heure actuelle malheureusement, aucune de ces précisions ne figure réellement dans le prononcé de cette mesure.

**208. La composition pénale.** En 2017, 20% des alternatives aux poursuites étaient des compositions pénales<sup>579</sup>. S'il est difficile de comparer directement cette mesure avec les autres, étant donné qu'elles ne sont pas de même nature, ce chiffre permet d'évaluer l'utilisation de cette procédure. Entre 2015 et 2019, 14,8% des auteurs ont fait l'objet d'une composition pénale réussie<sup>580</sup>. L'utilisation de cette mesure varie énormément en fonction du contentieux. Le domaine dans lequel elle est le plus employée est celui de la protection de la faune et de la flore (22%). À l'inverse, seulement 7% de compositions pénales interviennent dans la réponse pénale pour la prévention des pollutions et des risques. Le bilan de son efficacité laisse à désirer dans le rapport de la mission d'évaluation, qui ne considère pas cette procédure comme adaptée à la matière environnementale<sup>581</sup>. Si cette procédure est prometteuse, les amendes prononcées sont trop faibles et la réparation des atteintes rarement recherchée.

**209. La médiation pénale, la grande oubliée ?** Qualifiée ainsi par la mission d'évaluation, la médiation pénale est reléguée au rang des « autres mesures » qui représentent seulement 0,3% de l'ensemble des alternatives aux poursuites prononcées. Les stages de sensibilisation à l'environnement font également partie de cette infime catégorie. Et pourtant, il semble que ces deux procédures sont peut être les plus adaptées à la matière environnementale, dans un contexte où l'ensemble des alternatives aux poursuites ont une portée généraliste.

**210. Conclusion de section.** Un taux de réponses pénales de 92,8% avec un pourcentage d'alternatives aux poursuites de 78,6%, incite à penser que les alternatives aux poursuites sont particulièrement efficaces en matière environnementale, qu'elles apportent un petit quelque chose en plus que les peines pour lutter contre les infractions environnementales. Et pourtant, le bilan dans l'ensemble demeure assez décevant. Certes, elles présentent des atouts indéniables, mais elles ne font l'objet d'aucune spécialisation et ne sont donc pas réellement adaptées à ce contentieux.

---

<sup>579</sup> *Idem.*

<sup>580</sup> Infostat Justice, SDSE, « Le traitement du contentieux de l'environnement par la justice pénale entre 2015 et 2019 », n°182, avril 2021. p.4.

<sup>581</sup> Rapport « *Une justice pour l'environnement* », CGEDD n°012671-01, IGJ n°019-19, octobre 2019, p.57.

Il semble désormais très probable que le choix de recourir aux alternatives aux poursuites soit plus complexe qu'il n'y paraît.

## **Section II. Une orientation de politique pénale encouragée**

**211. Des facteurs multiples ayant conduit à favoriser les alternatives aux poursuites à l'échelle de la politique pénale.** L'ensemble des réformes, lois et circulaires étudiées convergent toutes vers cette orientation procédurale qu'est l'alternative aux poursuites. Bien qu'ils soient intéressants d'un point de vue juridique, les éléments étudiés précédemment illustrent leur limite en matière environnementale. Cela n'empêche pas la Chancellerie, au travers de ses circulaires les plus récentes<sup>582</sup>, de continuer de prôner le recours à ces procédures dans un certain nombre de situations. Deux pistes permettraient d'expliquer les raisons de ce choix, le fait que le droit pénal de l'environnement s'intègre dans un ensemble pénal qui l'éclipse, ne laissant de disponibles que les procédures alternatives (§1.), et d'autre part, le fait que ces mesures représentent la solution de facilité face à ce contentieux inaccessible (§2.)

### **§1- Un choix justifié par le contexte pénal actuel**

**212. Les consignes d'utilisation des procédures alternatives aux poursuites.** La circulaire du 11 mai 2021 est venue préciser, de manière très claire, la politique pénale en matière d'engagement des poursuites<sup>583</sup>. Les poursuites en matière environnementale auront vocation à être engagées seulement dans deux situations.

La première, tient exclusivement à la personne de l'auteur. Trois possibilités, l'auteur fait obstruction à l'action des pouvoirs publics, l'auteur est en situation de réitération ou l'auteur s'inscrit dans une délinquance organisée. La circulaire choisit la notion de « réitération » à la notion de « récidive », car en matière environnementale, les données de la récidive légale ne sont pas très fournies, à l'image des taux de condamnations. Pour ce qui est de faire obstruction au pouvoir public, la circulaire énonce qu'il s'agit du cas d'une personne « *qui*

---

<sup>582</sup> Circulaire du 11 mai 2021 visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale, NOR : JUSD2114982C.

<sup>583</sup> *Ibid*



*poursuit ses manquements en dépit de précédentes mesures administratives ou alternatives aux poursuites* »<sup>584</sup>.

La deuxième situation tient au critère de gravité de l'atteinte. La circulaire définit cette notion eu égard au caractère durable de l'atteinte, ou au risque causé à la santé, ou encore à la sécurité des personnes. Il ne s'agit pas nécessairement d'atteintes ayant déjà eu lieu. Les atteintes susceptibles d'être portées à l'environnement en font également partie. Bien entendu, le critère de gravité devra être apprécié par le procureur de la République lorsqu'il devra prendre sa décision d'orientation du dossier. La circulaire précise, à ce sujet, que « ce critère matériel pourra utilement être étayé, au cours de la procédure, par les services de contrôle et d'enquête ou par les experts requis en lien, le cas échéant, avec les associations agréées de protection de l'environnement »<sup>585</sup>.

Pour bien comprendre : d'une part l'alternative aux poursuites est supposée constituer le préalable à toutes poursuites devant une juridiction, en dehors des cas les plus graves. D'autre part, en dehors de ces deux critères, la réponse pénale ne pourra être qu'une alternative aux poursuites. La possibilité d'une réponse à caractère administratif, entraînerait une dépenalisation du contentieux, tel qu'évoqué précédemment. La portée de cette circulaire est majeure car elle renforce une situation déjà existante, à savoir le recours quasi systématique aux alternatives aux poursuites. Si c'est une bonne chose de prévoir des poursuites en cas d'atteintes graves, il s'agit d'un critère subjectif qui sera interprété par le procureur de la République lui-même. Par ailleurs, la justice a-t-elle réellement vocation à ne traiter que de situations d'une particulière gravité ? C.ROBACZENWSKI a parfaitement démontré ce biais de raisonnement. Les « petites infractions » qui sont opposées aux grandes catastrophes naturelles, sont certes d'une gravité moindre, mais causent un trouble important à l'ordre public environnemental qui ne saurait rester sans réponse<sup>586</sup>.

**213. Un contexte favorable aux alternatives aux poursuites.** Depuis plusieurs années, les praticiens tirent la sonnette d'alarme concernant l'état de la justice pénale en France. À l'insuffisance des moyens s'ajoute une hausse d'une partie de la criminalité. Le service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) établit un double constat concernant

---

<sup>584</sup> *Ibid*, p.13.

<sup>585</sup> *Idem*, p.14.

<sup>586</sup> *Op.cit*, **ROBACZEWSKI Corinne**, « Le traitement judiciaire des « petites » infractions environnementales », *ENM RJA*, n°25, juin 2021, p.12

l'évolution de la délinquance après la crise sanitaire de 2020<sup>587</sup>. Certains infractions enregistrées qui avaient fortement diminuées en 2020 ont réaugmentées de façon très modérée en 2021. D'autres, en revanche, qui étaient en légère hausse sur l'année 2020, apparaissent en forte augmentation après la crise. Or si la première catégorie concerne majoritairement des atteintes aux biens, la deuxième touche les atteintes aux personnes. Bien sûr une étude plus approfondie révélerait que la hausse de certaines catégories d'infractions est parfois le fait de pénalisation, comme l'immense augmentation des usages de stupéfiants corrélée à la mise en place des amendes forfaitaires. En effet, au côté de cette « délinquance naturelle », certains domaines font l'objet d'une véritable frénésie sécuritaire depuis les années 2000 selon Laurent MUCCHIELLI<sup>588</sup>. Il n'en demeure pas moins que l'augmentation de ces chiffres est source de dossiers supplémentaires pour les parquetiers.

Certains en viennent à regretter le classement pour opportunité quantitative au motif que les tribunaux correctionnels seraient incapables de juger le flux d'affaires nouvelles qui découlerait de la poursuite systématique de toutes les infractions<sup>589</sup>.

C'est dans ce contexte que sont accueillies de manière plutôt favorable, les procédures d'alternatives aux poursuites. Contrairement à un classement sans suite, qui implique littéralement de ne pas traiter un dossier, ces procédures offrent une forme de traitement.

Elles sont constitutives de la réponse pénale, au même titre que les poursuites. La plupart d'entre elles s'assimilent à une forme de déjudiciarisation partielle. Comme l'explique le Professeur RASCHEL « *la déjudiciarisation est un phénomène initié par les pouvoirs publics soucieux de soustraire au juge une partie de ses attributions* »<sup>590</sup>. En 2016, les alternatives aux poursuites ont permis de soustraire à un traitement juridictionnel près de 580 000 procédures<sup>591</sup>.

**214. Des mesures utiles pour palier aux difficultés du système.** La circulaire du 11 mai 2021 n'est pas la première à préconiser le recours à ces modes de poursuites. Déjà en 2015, la

---

<sup>587</sup> Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) Interstats Analyse n°41, SSMSI, paru le 27 janvier 2022.

<sup>588</sup> L.Mucchielli, 2008

<sup>589</sup> Rapport Sénat « Les infractions sans suite ou la délinquance mal traitée », H.HAENEL, 1997-1998.

<sup>590</sup> Une des définitions de la déjudiciarisation proposée par le Professeur E.RASCHEL, §26 **Rapport de la Mission de recherche Droit et justice**, « Les enjeux de la déjudiciarisation », S.CIMAMONTI, JB PERRIER, Laboratoire de droit privé et de sciences criminelles d'Aix-Marseille Université (EA 4690), convention de recherche n° 216.03.11.34, publié le 3 mars 2018.

<sup>591</sup> *Ibid*, N.CATELAN, p.70.

Chancellerie prévoyait que les mesures alternatives soient privilégiées systématiquement en dehors des atteintes graves ou irréversibles à l'environnement, et en cas de manquement délibéré ou réitéré<sup>592</sup>. Ces mesures offrent des atouts considérables et complètent les lacunes du système pénal actuel. Elles sont connues sous la forme du trio « rapidité, coût, efficacité ». Premièrement, même si le condamné doit payer des droits fixes de procédure, c'est l'État qui prend en charge le coût du procès pénal. Qu'il s'agisse des experts, des enquêtes, des convocations de témoins, des indemnités d'huissiers, des frais postaux ou autre. Pour l'année 2020, l'aide juridictionnelle au pénal représente un coût de 440 millions d'euros<sup>593</sup>, le crédit consommé de la justice judiciaire s'élève lui à 3 480 millions d'euros. Si la justice civile et commerciale représente 48,2 millions d'euros, la justice pénale affiche un coût de 544 millions d'euros<sup>594</sup>.

Ces chiffres représentent les coûts moyens, mais ils varient en fonction de la complexité et de la durée de l'affaire.

En d'autre terme, si les atteintes à l'environnement étaient autant poursuivies qu'un autre contentieux pénal, elles représenteraient, à elles seules, un budget conséquent pour l'État. La complexité de la matière, qui réclame un grand nombre d'expertises, des actes d'enquêtes onéreux faisant appel à des technologies modernes, et l'intervention de professionnels divers et variés, nécessite de longs délais de traitement.

Il n'est pas étonnant, dès lors, que le coût d'une alternative aux poursuites soit moindre. Ce sont des procédures simples qui ne nécessitent pas d'actes d'enquêtes ou de mesures supplémentaires. Une partie des mesures que prononce le procureur est aux frais de l'auteur, comme le stage par exemple.

Surtout, et il s'agit du principal avantage de ces procédures, elles sont rapides. Le tableau ci-dessous doit être mis en perspective avec celui qui exposait les durées de chaque procédure<sup>595</sup>. C'est un double avantage en réalité, car tout en étant rapides, elles sont encore moins coûteuses.

---

<sup>592</sup> Circ. du 21 avril 2015 relative aux orientations de politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement, NOR : JUSD1509851C, préc

<sup>593</sup> Ministère de la Justice, Chiffre Clés 2020.

<sup>594</sup> Annuaire du Ministère de la justice 2020 « Ordonnances et jugements pénaux envers des personnes physiques en 2020 », *Référence Statistique Justice*, année 2020

<sup>595</sup> cf n° ?

Figure 4 : La durée de classement après réussite d'une mesure alternative et d'une composition pénale

	Auteurs		Durée (en mois)		Part des affaires de	
	Nombre	Part	Moyenne	Médiane	Moins de 6 mois	Plus d'un an
<b>Ensemble</b>	<b>491 390</b>		<b>7,1</b>	<b>4,0</b>	<b>62%</b>	<b>18%</b>
<b>Composition pénale</b>	<b>65 572</b>		<b>11,7</b>	<b>9,1</b>	<b>24%</b>	<b>34%</b>
<b>Mesures alternatives dont :</b>	<b>425 818</b>	<b>100,0%</b>	<b>6,4</b>	<b>3,1</b>	<b>67%</b>	<b>15%</b>
Injonction thérapeutique	764	0,2%	13,6	9,8	34%	42%
Stage	7 717	1,8%	11,5	8,8	27%	31%
Médiation	9 315	2,2%	10,1	7,1	43%	28%
Transaction	7 477	1,8%	9,0	6,6	46%	21%
Régularisation sur demande du parquet	90 890	21,3%	7,8	4,3	59%	20%
Plaignant désintéressé sur demande du parquet	24 919	5,9%	6,9	3,7	65%	16%
Autres poursuites ou sanctions de nature non pénale	68 910	16,2%	6,7	2,9	69%	15%
Rappel à la loi	206 261	48,4%	5,1	2,3	75%	11%

*Lecture* : En 2018, 206 261 rappels à la loi ont été prononcés. Ils représentaient 48,4 % des mesures alternatives et ont duré en moyenne 5,1 mois

*Champ* : Auteurs majeurs et personnes morales ayant fait l'objet d'une mesure alternative ou d'une composition pénale réussie en 2018

*Sources* : Ministère de la Justice, SG/SEM/SDSE, fichier statistique Cassiopée

On remarque, par ailleurs, que les mesures les plus longues, la médiation et le stage, sont aussi les moins utilisées, alors qu'elles représentent un véritable intérêt en fonction des matières<sup>596</sup>.

### 215. Un droit récent et secondaire qui s'inscrit dans un contexte qui lui est défavorable.

Si la réponse pénale ne prenait en compte que les poursuites, alors le traitement des atteintes à l'environnement ferait l'objet du taux de réponse pénale le plus bas jamais enregistré, 14,2% seulement<sup>597</sup>. La dépenalisation évoquée par le procureur près la Cour de cassation serait incontestable.

Le fait que le droit pénal de l'environnement ne soit entré dans les moeurs juridiques que récemment ne joue pas en sa faveur. Il est vrai que certains domaines font l'objet d'une spécialisation depuis plus d'une dizaine d'années qui s'avère efficace, notamment celui des pollutions marines. Toutefois, les statistiques témoignent d'un contentieux environnemental majoritairement délaissé. Les politiques publiques et le législateur ont décidé d'y remédier<sup>598</sup> depuis peu, environ trois ou quatre ans. Même avec beaucoup de bonne volonté, il est difficile de concevoir comment ce contentieux pourrait devenir prioritaire, ou du moins égalier celui des atteintes aux personnes. Déjà en 2002, au sommet de la Terre à Johannesburg, le président de la République, Jacques Chirac, prononçait ces mots devenus célèbres « *Notre maison brûle*

<sup>596</sup> Cf, Infra.

<sup>597</sup> D'après les chiffres de l'étude d'impact de la loi de 2020.

<sup>598</sup> Op.cit, L.DUMONT SAINTPRIEST, « 2021 : millésime du droit pénal de l'environnement ? ».

*et nous regardons ailleurs* »<sup>599</sup>. La maison brûle certes, mais pour des personnes sans connaissance climatique et environnementale particulière, elle brûle doucement.

Nous l'avons vu, pour le parquet, tout est une question de priorité<sup>600</sup>. Or la place de l'environnement est incontestablement secondaire dans le système pénal. Il ne s'agit pas nécessairement d'une critique, mais plutôt d'un constat. L'état actuel de la justice ne semble pas encore accorder à l'environnement la place qu'il devrait y trouver au coeur du système pénal. Cette situation conduit à ce que S.BARRONE appelle « *des inégalismes environnementaux* »<sup>601</sup>. Le rapport d'information du Sénat rejoint cette idée. Il considère que le fait que le parquet détermine une sorte de « *seuil de déclenchement des poursuites* » en fonction de l'encombrement des juridictions représente une source d'importantes disparités dans le traitement pénal, contraire au principe d'égalité devant la loi<sup>602</sup>.

**216.** « *Des attributions du procureur de la République*<sup>603</sup> ». Dans le rapport d'information sur les infractions sans suite ou la délinquance maltraitée, la critique est adressée à des classements qui ne sont pas justifiés par l'opportunité, mais plutôt par la gestion des flux et des capacités de jugement des juridictions pénales. Hubert HANEL parle « *d'un véritable détournement du rôle du ministère public* »<sup>604</sup>. L'ancien sénateur n'est pas le seul à avoir identifié cette redistribution des rôles au sein de la justice pénale. Virginie Gautron évoque cette thématique dans un article qu'elle rédige en 2014. Selon elle, les évolutions procédurales du droit pénal ont conduit à transformer le fonctionnement des juridictions à partir du moment où elles ont eu pour effet de laisser au parquet le soin de traiter la plus grande masse des infractions commises<sup>605</sup>. Il s'agit exactement de la situation dans laquelle se trouve le contentieux environnemental aujourd'hui. Elle cite, pour appuyer son propos, Kaminski « *Si le parquet a toujours été (...) le « pilote » de l'action pénale, il s'avère aujourd'hui qu'il*

---

<sup>599</sup> J.CHIRAC, Sommet de la Terre Johannesburg, 2002.

<sup>600</sup> Cf n°146.

<sup>601</sup> S. BARONE, «L'impunité environnementale : l'État entre gestion différentielle des illégalismes et désinvestissement global », Champ pénal, vol. XV, 2018.

Notion inspirée de FOUCAULT - traitement différencié entre ce que Foucault appelle les « illégalismes de biens » (se manifestant par des vols par exemple) et les « illégalismes de droits » (se manifestant par des fraudes, des évasions fiscales, etc.) (Foucault, 1975)

<sup>602</sup> Rapport Sénat « Les infractions sans suite ou la délinquance mal traitée », H.HAENEL, 1997-1998.

<sup>603</sup> Code de procédure pénale section 3, chapitre II, Titre Ier.

<sup>604</sup> *Op.cit.* Rapport Sénat « Les infractions sans suite ou la délinquance mal traitée », H.HAENEL, 1997-1998.

<sup>605</sup> V.GAUTRON, « L'impact des préoccupations managériales sur l'administration locale de la justice pénale française », 2014.

décide aussi du plan de route, de l'avion qu'il empruntera et de la piste de décollage comme de sa destination »<sup>606</sup>. En tant que « pilote », il possède toute la légitimité pour choisir la troisième voie, celle des alternatives aux poursuites, comme destination.

## **§2- La solution de facilité face à la complexité du contentieux environnemental**

**217. La tentation d'un contentieux sans juge en matière environnementale.** L'ensemble des éléments évoqués depuis le début de ce mémoire convergent systématiquement au même constat : il s'agit d'une matière complexe. Complexe au point qu'elle décourage certains magistrats à s'y former, et conduit les procureurs à opter pour des procédures adaptées, non pas au contentieux lui-même, mais à sa difficulté. Cette phrase peut sembler incohérente, mais à y regarder de plus près, les alternatives aux poursuites permettent d'obtenir une réponse pénale rapide, et selon les procédures, sont en mesure de permettre une remise en l'état des lieux de l'environnement. Les affaires qui arrivent au parquet, si elles devaient être renvoyées à l'audience, demanderaient un niveau d'expertise que ne possèdent ni les parquetiers, ni les juridictions de droit commun. Il ne s'agit pas seulement du niveau de formation, mais aussi une question de coût et de moyen humain. La mission d'évaluation est allée à la rencontre des magistrats traitant du contentieux environnemental. Ces derniers semblent unanimes sur le fait suivant: le temps nécessaire pour s'appropriier les affaires environnementales est « hors proportion » par rapport au nombre d'affaires à traiter<sup>607</sup>.

D'une certaine façon, le droit de l'environnement partage des entraves de la délinquance financière. Très peu de victimes « directes » et des auteurs qui prennent la forme majoritairement de personnes morales dotées d'un capital financier important. Le tableau du traitement des auteurs poursuivables en 2019, par grandes catégories d'affaires principales, révèle que les atteintes économiques et financières présentent le même taux d'alternatives aux poursuites que les atteintes à l'environnement. Il s'agit là aussi d'un contentieux, dans des proportions très différentes, qui amène à envisager un traitement sans juge.

**218. Les alternatives aux poursuites, un pis-aller face aux atteintes à l'environnement.** La lecture des circulaires laisse croire que les alternatives aux poursuites offrent une véritable

---

<sup>606</sup> D. KAMININSKI, 2009, *Pénalité, management, innovation*, Namur, Presses Universitaires de Namur.

<sup>607</sup> Rapport « Une justice pour l'environnement », CGEDD n°012671-01, IGJ n°019-19, octobre 2019, p.26.

stratégie pour lutter plus efficacement contre les atteintes à l'environnement. Mais si elles sont devenues politiquement un choix stratégique, elles n'en sont pas moins initialement un choix par défaut. Si le parquet fait ce choix, c'est surtout et avant tout, par manque de meilleure option. D'ailleurs est-il réellement toujours satisfaisant de parler de « choix » dans ce contexte ?

Le rapport de la mission d'inspection a été parfaitement clair à ce sujet, « *les alternatives aux poursuites sont parfois utilisées comme un pis-aller pour éviter le renvoi à l'audience d'un contentieux réputé technique et ardu* »<sup>608</sup>. C'est d'ailleurs ce qu'avaient évoqué les intervenants interrogés par la mission. Les alternatives aux poursuites pouvaient revêtir un caractère pédagogique, à condition toutefois, qu'elles ne soient pas « *utilisées comme un moyen de gestion du contentieux de masse* », ce qui semble, peu ou prou, être le cas<sup>609</sup>.

**219. Bilan.** Les difficultés qui touchent actuellement le système pénal, limitent les aptitudes du législateur et des juridictions à « *sauver l'environnement par le droit pénal* »<sup>610</sup>. Pour certains auteurs, les mesures de l'article 41-1 du code de procédure pénale correspondent bel et bien à une déjudiciarisation, dans la mesure où le juge n'est pas amené à intervenir, ni lors de la mise en oeuvre de la voie alternative, ni pour valider ou homologuer l'accord conclu<sup>611</sup>. Toutefois, la déjudiciarisation d'une partie du contentieux pénal n'est pas nécessairement négative. Au contraire, elle présente un intérêt certain dans la gestion des flux judiciaires<sup>612</sup>. Malgré tout, parler de déjudiciarisation en matière environnementale incarne sûrement une forme d'optimisme. Car si les textes ont été conçus pour une répression pénale au sens juridictionnel, la pratique n'a jamais réellement fait état d'un traitement efficace par les juridictions. Dès lors, il paraît difficile de retirer au juge pénal une compétence qu'il n'a jamais vraiment exercée au point que cette décharge lui procure un bénéfice.

**220. Conclusion de chapitre.** La mise en perspective de l'utilisation massive des procédures d'alternatives aux poursuites en matière environnementale et des différentes difficultés

---

<sup>608</sup> *Ibid*, p58.

<sup>609</sup> Annuaire du Ministère de la justice 2020 « Ordonnances et jugements pénaux envers des personnes physiques en 2020 », *Référence Statistique Justice*, année 2020, p.189.

<sup>610</sup> G. BEAUSSONIE, « Sauver l'environnement par le droit pénal ? ». *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé*, Dalloz, 2022, 04, pp.873

<sup>611</sup> Op. cit, Rapport de la Mission de recherche Droit et justice, « Les enjeux de la déjudiciarisation », 2018 p.41

<sup>612</sup> Op. cit, Rapport de la Mission de recherche Droit et justice, « Les enjeux de la déjudiciarisation », 2018, N.CATELAN, p.71.

évoquées précédemment (de l'organisation juridictionnelle et de la mise en oeuvre de l'action publique), conduit à penser que ces mesures sont une échappatoire à la difficulté du procès pénal. L'engouement pour les procédures alternatives trouve une explication tant dans la complexité procédurale que dans le contexte pénal actuel.

Il demeure une raison qui n'a pas encore été approfondie et qui tient à la typologie des auteurs d'infractions environnementales. L'immense majorité des personnes morales dans ce contentieux a poussé le législateur à penser des mécanismes particuliers qui leur sont davantage adaptés. Il s'agit des mêmes mécanismes que l'on retrouve en matière de délinquance financière. Les procédures transactionnelles, à savoir la transaction pénale environnementale et la CJIP n'ont pas encore été évoquées précédemment. Dans la mesure où elles présentent un régime différent de celui-ci des alternatives prévues par l'article 41-1 du code pénal, il a semblé opportun de les traiter séparément.

## **Chapitre II. Le développement des procédures transactionnelles face aux atteintes à l'environnement**

**221. L'espoir ultime.** Dans l'ensemble, toutes les procédures étudiées présentent certaines limites, notamment par manque d'adaptabilité avec la matière environnementale. C'est pourquoi la loi du 24 décembre 2020<sup>613</sup> était très attendue après le rapport de la mission d'évaluation qui avait fait ressortir un bon nombre de ces difficultés. Le législateur créer les pôles régionaux environnementaux pour les infractions d'une certaine gravité, et la circulaire<sup>614</sup> encourage le recours aux alternatives aux poursuites pour les plus petites infractions. Il y a une certaine forme de logique, en terme de chronologie<sup>615</sup> et de gradation de la mesure. Mais le législateur ne s'est pas arrêté à ce système « binaire », et a créé un mécanisme inédit en matière environnementale : la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP). Cette dernière vient compléter la transaction pénale

---

<sup>613</sup> Loi n°2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée, JO du 26 décembre 2020.

<sup>614</sup> **Circulaire du 11 mai 2021** visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale, NOR : JUSD2114982C

<sup>615</sup> Quoi qu'il en soit, l'alternative aux poursuites de l'article 41-1 du cpp intervient en amont de la décision du Procureur de la République sur l'action publique, celui-ci peut tout à fait, en cas d'échec ou de fait nouveau, décider de poursuivre l'infraction devant les tribunaux.



environnementale prévue à l'article L173-12 du code de l'environnement. L'étude du fonctionnement des procédures transactionnelles (Section I.) permettra de déterminer la place de ces procédures dans la réponse pénale, ainsi que leur efficacité à traiter des infractions environnementales (Section II.). En espérant, bien sûr, qu'elles se révéleront plus adaptées que leurs homologues de l'article 41-1 du code de procédure pénale et permettront d'entrevoir un avenir favorable à la répression environnementale.

## **Section I. Le fonctionnement particulier des procédures transactionnelles**

**222. Une nature particulière.** Les procédures transactionnelles se situent à la croisée des poursuites judiciaires et des alternatives aux poursuites. Il ne s'agit pas d'orientations en poursuites puisqu'elles ne peuvent intervenir qu'avant la mise en mouvement de l'action publique, mais leur réussite éteint cette dernière.

Par ordre de création, l'étude débutera par le fonctionnement de la transaction pénale environnementale (§1.), avant de se poursuivre avec la nouvelle CJIP (§2.).

### **§1- La transaction pénale environnementale : article L173-12 du Code de l'environnement**

**223. L'apparition de la transaction pénale « environnementale » dans le paysage judiciaire.** Pour certains auteurs, une première forme de transaction pénale apparaît lors de l'Ordonnance Colbert, promulguée par Louis XIV pour régir les Eaux et Forêts du royaume, dont la chasse, la pêche et la police des eaux<sup>616</sup>. Il est vrai que la transaction environnementale était initialement prévue en matière de pêche et a intégré le code de l'environnement à ce titre<sup>617</sup>. En 2005 son champ d'application concerne les atteintes à l'eau et aux milieux aquatiques, et en 2006 elle est étendue aux parcs nationaux<sup>618</sup>. Finalement, l'article L173-12 voit le jour au sein du code de l'environnement grâce à l'ordonnance du 11 janvier 2012<sup>619</sup>. Elle regroupe les différentes dispositions en matière de transaction en généralisant le champs

---

<sup>616</sup> *Op.cit*, **L.DE REDON**, « La place des alternatives aux poursuites dans la réponse pénale aux atteintes à l'environnement, état des lieux juridique et quantitatif », *ENM RJA*, n°25, juin 2021, p.62.

<sup>617</sup> Ancien article L. 437-14 du code de l'environnement, *abrogé*

<sup>618</sup> Ancien article L. 331-25 du code de l'environnement, *abrogé*

<sup>619</sup> Ord. n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du Code de l'environnement.

de la transaction pénale environnementale. Enfin, le décret du 24 mars 2014 relatif à la transaction pénale<sup>620</sup> prévue à l'article L. 173-12 du code de l'environnement, a étendu la procédure transactionnelle à l'ensemble des délits du code de l'environnement.

L'apparition de la transaction en matière environnementale n'a pas été des plus simples. Pour cause, sa double nature, pénale et administrative, lui a valu d'être déclarée non conforme aux exigences constitutionnelles en 2006 par le Conseil d'État<sup>621</sup>, avant d'être examinée par le Conseil Constitutionnel qui, lui, a validé le mécanisme transactionnel à condition qu'il respecte les conditions de fond édictées dans la décision<sup>622</sup>.

**224. Domaine d'application.** Sa double nature offre la possibilité à l'autorité administrative de transiger avec les personnes physiques et morales sur la poursuite des contraventions et délits prévus par le Code de l'environnement. L'administration est à l'origine de cette procédure, mais elle perd sa capacité de transaction dès lors que le procureur de la République décide de mettre en mouvement l'action publique<sup>623</sup>.

Le champ d'application de la transaction pénale est limité. Sa limite *basse* concerne les contraventions éligibles au paiement d'une amende forfaitaire et la limite *haute*, les délits punis de moins de deux ans d'emprisonnement. De cette façon, ne sont pas concernées par cette procédure les infractions les plus graves en matière environnementale, dont font par exemple partie les infractions relatives aux espèces protégées, punies d'une peine d'emprisonnement d'une durée de trois ans. De plus, il ressort de la décision du Conseil constitutionnel qu'au moins quatre conditions sont nécessaires pour s'orienter vers cette procédure : la reconnaissance des faits, l'absence de réitération, l'absence de gravité de l'atteinte et l'absence d'intentionnalité<sup>624</sup>. La circulaire du 21 avril 2015 relative aux orientations de politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement précise néanmoins que cette orientation doit être exclue en présence d'une victime. Ce n'est pas la première fois qu'une circulaire émet cette précision. En 2005, une circulaire invitée les procureurs à ne

---

<sup>620</sup> Décret n° 2014-368, du 24 mars 2014 relatif à la transaction pénale

<sup>621</sup> Conseil d'État, Assemblée, 07/07/2006, 283178, Publié au recueil Lebon

<sup>622</sup> C. const., 30 mars 2006, décision n° 2006-535 DC

<sup>623</sup> Article L173-12 du Code de l'environnement.

<sup>624</sup> *Op.cit*, **BENEZECH Françoise**, « Approche globale de la délinquance environnementale : le rôle des procureurs de la République », *ENM RJA*, n°25, juin 2021, p.24.

donner leur accord qu'à condition qu'aucune victime n'ait porté plainte, mais également qu'en l'absence de faute délibérée<sup>625</sup>.

**225. Fonctionnement et acteurs concernés.** Concrètement, l'auteur va recevoir une offre de transaction qui consiste simplement pour l'administration à proposer le recours à une transaction pénale. S'il accepte, l'auteur pourra choisir de se faire assister ou non par un avocat durant la procédure. La seconde étape dans ce cas, prend la forme d'une sorte de « négociation » entre l'administration et l'auteur autour du montant de l'amende transactionnelle et des potentielles obligations que celui-ci aura à respecter. Toute la question est de savoir, dans quelle mesure l'auteur peut « négocier » avec l'administration, car à l'exception du terme « transaction », la rédaction de l'article L173-12 laisse davantage à penser que le choix qui s'offre à l'auteur est binaire, comme lors d'une composition pénale. Une chose est certaine, il peut refuser cette procédure. Dans le cas où l'auteur accepte le contenu de la transaction, celle-ci doit faire l'objet d'une homologation par le procureur de la République. Pour ne pas porter atteinte à la plénitude de juridiction du magistrat du siège, la transaction ne peut plus être conclue après la mise en oeuvre de l'action publique<sup>626</sup>.

Si le procureur n'est pas à l'origine de la transaction, il permet néanmoins la clôture du dossier, dans la mesure où son homologation éteint l'action publique. Dans le cas d'une transaction qui aboutit, le juge pénal n'intervient à aucun moment de la procédure.

Il s'agit, entre autres, d'une des grandes différences avec la CJIP.

**226. Le contenu de la transaction.** Pour qu'une transaction soit susceptible d'entraîner l'extinction de l'action publique, outre l'accord de l'auteur, elle doit contenir un certain nombre de mentions obligatoires. La transaction doit mentionner la nature des faits reprochés et leur qualification juridique, le montant des peines encourues ainsi que le montant de l'amende transactionnelle. L'article L173-12 III prévoit que les délais de paiement et lorsque c'est le cas, pour l'exécution des obligations prononcées, doivent y figurer également. Les délais d'exécution commenceront à courir dès la notification de l'homologation du procureur

---

<sup>625</sup> Circulaire du ministre de la justice du 23 mai 2005 portant orientation de politique pénale en matière d'environnement.

<sup>626</sup> **M.BLANC-DI-SOMMA**, « *Les réponses pénales aux atteintes à l'environnement* », Université de Toulon, 12 décembre 201, p.414, p.415.

**M.-P. MAÎTRE**, « De la transaction pénale en matière de protection de l'eau et des milieux aquatiques », *Environnement* n° 6, p. 117. Si l'action publique a été mise en mouvement durant le temps de la transaction, l'homologation devra émaner d'un magistrat du siège selon le Conseil d'État.

de la République par l'administration. Lorsque la transaction prévoit des obligations, il faut également que l'administration précise les modalités d'exécution de celles-ci<sup>627</sup>.

**227. Une sanction acceptée, mais une sanction malgré tout.** Malgré une décision du Conseil Constitutionnel en 2014 affirmant que les mesures prévues lors d'une transaction n'avaient pas le caractère de sanction<sup>628</sup>, la transaction figure bel et bien dans le chapitre III du Code de l'environnement sous l'appellation de « sanctions pénales ».

Pour le Professeur PERRIER, l'acceptation et l'exécution volontaire de la sanction ne lui ôtent, en aucune façon, son caractère punitif. Autrement, qu'en serait-il des amendes forfaitaires exécutées spontanément<sup>629</sup>? Cette procédure a déjà été pensée en 2012 pour palier à la faible application des textes répressifs par le juge pénal. De plus, l'amende transactionnelle est bien une amende pécuniaire. Le fait qu'elle ne puisse excéder le tiers du montant de l'amende pénale encourue le prouve. Cela illustre aussi la logique qui consiste à temporiser le prononcé d'une amende pénale émise par l'administration mais qui demeure, malgré tout, issue d'une sanction pénale prévue par un texte réprimant une infraction.

De plus, l'amende pécuniaire peut être accompagnée de mesures adaptées à la protection de l'environnement.

**228. Un mode « amiable, accéléré et spécialisé »<sup>630</sup> de règlement des litiges.** En conclusion, la transaction pénale représente la première alternative aux poursuites spécialisées en matière environnementale, de nature à apporter une solution définitive au conflit pénal. Le procureur de la République conserve un rôle dans cette procédure, mais il s'agit seulement d'une mission d'homologation. Certains auteurs sont critiques quant à la légitimité du procureur à « *porter un jugement technique fondé sur les propositions de transaction de l'administration* »<sup>631</sup>. Néanmoins, dans la mesure où il n'est pas à l'initiative de la transaction et où il ne peut que l'accepter ou la rejeter, son rôle est considérablement réduit. Ce qui fait de la transaction pénale une procédure un tantinet plus indépendante des décisions de politique

---

<sup>627</sup> « (...) Les obligations qui lui seront imposées, tendant à faire cesser l'infraction, à éviter son renouvellement, à réparer le dommage ou à remettre en conformité les lieux ».

<sup>628</sup> Cons.constit., 26 septembre 2014, n° 2014-416 QPC, Association France Nature Environnement.

<sup>629</sup> **J.B. PERRIER**, « La transaction pénale et la protection des milieux aquatiques », *Revue du centre Michel de l'Hospital*, n°18, 2019, p.3.

<sup>630</sup> *Op. cit.*, **J.B. PERRIER**, « La transaction pénale et la protection des milieux aquatiques », *Revue du centre Michel de l'Hospital*, n°18, 2019.

<sup>631</sup> *Ibid.*

pénale. Au delà de cet aspect très politique, la transaction pénale environnementale présentent de nombreux avantages.

Pour le professeur PERRIER, il s'agit de modes à la fois alternatifs, amiables, accélérés et surtout spécialisés. De leur logique pacificatrice peut résulter de véritables résultats efficaces dans la durée. En effet, une majeure partie des « petites » infractions au Code de l'environnement ne sont pas intentionnelles. Or, sanctionner pour sanctionner n'a jamais fait preuve d'une grande efficacité à long terme. En proposant une réparation du dommage écologique qui doit perdurer, puisque le but est d'éviter le renouvellement de l'infraction, la portée de la transaction pénale en est d'autant plus intéressante. Enfin, son caractère à la fois alternatif et accéléré lui permet d'éviter la lourdeur, la lenteur et l'incertitude d'un procès. Selon F. BENEZECH, cette procédure évite par ailleurs une audience publique avec l'effet désastreux de la publicité, en particulier lorsqu'il s'agit d'une personne morale<sup>632</sup>. Ce dernier point entre néanmoins en contradiction avec la volonté de développer la peine complémentaire de publicité.

## **§2- La création d'une nouvelle convention judiciaire d'intérêt public : récente innovation en matière de préjudice écologique**

**229. L'inspiration américaine.** En 2019, le rapport déposé par la mission d'évaluation fait référence à la notion de « *convention judiciaire écologique* »<sup>633</sup>. Elle s'inscrit dans la recherche d'orientations de politique pénale ayant pour but de cibler davantage les responsabilités des personnes morales.

Selon la mission, les États-Unis disposent d'une procédure appelée « *consent decree* »<sup>634</sup>. Il s'agit d'un accord ou d'un règlement qui résout un différend entre deux parties dans une affaire pénale sans aveu de culpabilité ou de responsabilité. Cette procédure, supervisée par les tribunaux fédéraux, est fréquemment utilisée afin que les entreprises et industries adhèrent à la réglementation environnementale<sup>635</sup>. L'entreprise voulant éviter une procédure judiciaire longue et coûteuse qui risquerait de détériorer son image et ferait encourir des risques judiciaires graves à ses dirigeants, s'inscrit dans une démarche collaborative avec l'autorité

---

<sup>632</sup> F.BENEZECH, « Approche globale de la délinquance environnementale : le rôle des procureurs de la République », *ENM RJA*, n°25, juin 2021, p.22.

<sup>633</sup> Rapport « *Une justice pour l'environnement* », CGEDD n°012671-01, IGJ n°019-19, octobre 2019, p73.

<sup>634</sup> *Ibid.* p.73

<sup>635</sup> Dabney, Seth M. (1963). "Consent Decrees without Consent". *Columbia Law Review*.

judiciaire. La France s'étant elle-même inspirée de ce modèle pour créer une CJIP applicable aux infractions financières, la mission considère que ce modèle peut tout aussi bien fonctionner pour lutter contre les atteintes à l'environnement.

**230. La transposition d'un modèle existant.** La loi dite « Sapin 2 » du 9 décembre 2016 introduit dans le Code de procédure pénale un article 41-1-2 instaurant la possibilité pour le procureur de la République de proposer à une personne morale de conclure une convention judiciaire d'intérêt public. C'est ce modèle, alors applicable en matière de corruption et de fraude fiscale, qui est transposé par la loi du 24 décembre 2020 à la matière environnementale<sup>636</sup>. Il ne s'agit pas d'une simple extension du domaine de la CJIP, mais d'une véritable adaptation de cette procédure aux infractions environnementales<sup>637</sup>. La loi de 2020 crée l'article 41-1-3 au sein du Code de procédure pénale qui ressemble en tout point à son homologue applicable à certaines infractions financières. Ce n'est pas la première fois que des similitudes apparaissent entre les infractions environnementales et les infractions financières, aussi éloigné que puisse paraître leur domaine respectif.

La comparaison des abstracts du bulletin d'information statistique « Infostat justice » du ministère de la justice, édition « *infractions économiques et financières* »<sup>638</sup> et édition « *contentieux de l'environnement* »<sup>639</sup> révèle des similitudes incontestables. En matière d'infractions économiques et financières sur les années 2016 et 2017, 28% des affaires se sont révélées non poursuivables contre 30% en matière environnementale, 7 fois sur 10 la réponse est une alternative aux poursuites, même chose en matière environnementale. « *Le contentieux économique et financier traité par la justice se caractérise par sa complexité (...) ce contentieux comprend une part plus importante de personnes morales que dans l'ensemble des affaires traitées* »<sup>640</sup>. En ce qui concerne la CJIP, la typologie des auteurs est probablement la raison principale qui a poussé le législateur à l'envisager pour la matière environnementale. Si elle n'a pas déjà été réalisée, une étude comparative des auteurs de ces

---

<sup>636</sup> Loi n°2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée, JO du 26 décembre 2020.

<sup>637</sup> **J.B. PERRIER** « La convention judiciaire pour les infractions environnementales : vers une compliance environnementale », *Recueil Dalloz*, 2020, p.396

<sup>638</sup> Infostat Justice, SDSE, « Infractions économiques et financières: leur traitement judiciaire en 2016 et 2017 », Bulletin d'information statistique, n°169, mai 2019

<sup>639</sup> Infostat Justice, SDSE, « Le traitement du contentieux de l'environnement par la justice pénale entre 2015 et 2019 », n°182, avril 2021.

<sup>640</sup> *Op.cit*, Infostat n°169.

deux grandes catégories d'infractions pourrait se révéler pertinente. Après tout, une partie des auteurs de la grande délinquance financière correspond probablement au profil des personnes morales coupables d'atteintes à l'environnement, décrit par la circulaire<sup>641</sup>.

Adapter une procédure qui semble avoir fait ses preuves en matière de traitement des infractions financières<sup>642</sup> au contentieux environnemental paraît, dès lors, tout à fait pertinent.

**231. Le fonctionnement de la nouvelle CJIP.** En matière environnementale, la CJIP présente un double intérêt : constituer une réponse pénale rapide adaptée aux contentieux environnementaux les plus graves et permettre la réparation des dommages causés à l'environnement. Pour y parvenir, la CJIP doit répondre à certaines conditions prévues par le Code de procédure pénale.

À l'instar de la transaction environnementale, la CJIP ne peut être envisagée que tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement. À ce titre, elle s'envisage comme une alternative aux poursuites. D'autant que c'est le parquet en la personne du procureur de la République qui est à l'origine de cette procédure.

Qu'en est-il de son champ d'application ? L'article 41-1-3 du CPP prévoit, contrairement à la transaction cette fois, que seule une personne morale peut se voir proposer cette mesure. De plus, la dite personne morale doit être suspectée d'avoir commis un ou plusieurs délits prévus par le Code de l'environnement ou des infractions connexes, à l'exclusion des crimes et délits contre les personnes prévus au livre II du Code pénal. Son champ est réservé aux délits, donc les contraventions y sont exclues. Rien de surprenant si la CJIP a vocation à s'appliquer « *aux atteintes graves à l'environnement* »<sup>643</sup>.

Comme pour toutes alternatives aux poursuites, le procureur de la République ne peut que proposer la mesure, ce qui signifie que la personne morale est libre de la refuser. Dans le cas où elle accepte de recourir à cette mesure, le procureur peut alors choisir parmi trois mesures possibles, cumulables, à proposer à la personne morale. La première est le versement d'une amende d'intérêt public au Trésor public d'un montant proportionné aux avantages tirés de l'infraction. La seule limite au montant de l'amende se situe à 30% du chiffre d'affaires

---

<sup>641</sup> Rappelons les propos de la circulaire du 11 mai 2021 « *les atteintes à l'environnement sont souvent le fait d'opérateurs économiques faisant sciemment le choix, face à un risque pénal limité, de profits maximisés par les manquements à la réglementation* ».

<sup>642</sup> *Op. cit.*, **J.B PERRIER**, « La convention judiciaire pour les infractions environnementales : vers une compliance environnementale », *Recueil Dalloz*, 2020, p.396 : *Exemple de Google et Airbus*

<sup>643</sup> *Op. cit.*, Circulaire 2021, p.15.

moyens annuel de la personne morale calculé sur les trois derniers chiffres d'affaires annuels connus à la date du constat de ces manquements. Il peut également proposer à la personne morale, la régularisation de sa situation, dans le cadre d'un programme de mise en conformité, sous le contrôle des services compétents du ministère de la transition écologique. Enfin, il peut demander la réparation du préjudice écologique résultant de l'infraction, dans un délai maximal de trois ans et sous le contrôle des mêmes services.

**232. Le régime particulier de la validation par le président du tribunal judiciaire.** Dans le cas où la personne morale accepte la proposition de convention du procureur de la République, la procédure applicable est celle du II de l'article 41-1-2 du CPP. La suite du régime applicable se rapproche davantage de la procédure applicable à la composition pénale, tout en étant totalement novatrice sur certains points<sup>644</sup>.

Le procureur de la République doit saisir par requête le président du tribunal judiciaire aux fins de validation de la convention. Alors que ce n'est pas obligatoire en composition pénale, en matière de CJIP, le président du tribunal doit procéder à l'audience, en audience publique, de la personne morale mise en cause et de la victime (lorsque victime il y a) et de leurs avocats. Alors qu'en matière de composition pénale, le magistrat du siège doit simplement vérifier que les conditions de celle-ci sont remplies et que les mesures proposées sont justifiées au regard des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur<sup>645</sup>, en présence d'une CJIP, le contrôle du magistrat se veut davantage renforcé. Sa décision doit se baser sur « *le bien-fondé du recours à cette procédure, la régularité de son déroulement, la conformité du montant de l'amende aux limites prévues au 1° du I du présent article et la proportionnalité des mesures prévues aux avantages tirés des manquements* »<sup>646</sup>. La décision du président du tribunal n'est pas susceptible de recours, seule une rétractation dans un délai de 10 jours peut permettre à la personne morale de faire machine arrière. Même si la personne est supposée avoir accepté la convention, le délai de 10 jours semble très court en regard des enjeux financiers<sup>647</sup>. Finalement, pour une mesure alternative aux poursuites, et en comparaison avec la transaction pénale, le juge pénal joue un véritable rôle au sein de cette procédure, bien qu'il sera nécessaire de le nuancer.

---

<sup>644</sup> « Novatrice » entendu ici vis à vis des alternatives aux poursuites à disposition du Procureur de la République en matière environnementale.

<sup>645</sup> Article 41-2 Code de procédure pénale.

<sup>646</sup> Article 41-1-2 Code de procédure pénale.

<sup>647</sup> Cf Infra.



**233. Conclusion.** La transaction pénale et la CJIP environnementale, bien que représentant deux procédures transactionnelles, diffèrent au niveau de leur régime et de leur champ d'application. À commencer par l'autorité qui les supervise. D'un côté il s'agit de l'administration, de l'autre c'est une nouvelle compétence qui s'ajoute à l'imposante catégorie des « attributions du procureur de la République ». Pour l'une le juge pénal disparaît entièrement, pour l'autre il est plus présent que dans n'importe quelle alternative aux poursuites. Et pourtant, ni l'une ni l'autre n'est un mode de poursuite pénale.

## **Section II. L'efficacité des procédures transactionnelles dans la pratique judiciaire environnementale**

**234. Bilan de l'efficacité de ces deux procédures.** En préalable, il convient de rappeler que si la transaction pénale fait état de données suffisantes pour juger de son efficacité, la CJIP en est au stade embryonnaire. Seule une convention a abouti, à ce jour, en matière environnementale. Néanmoins, il est possible d'en faire une analyse critique pour tenter de prédire son avenir en tant que nouveau mode de traitement des infractions environnementales. Alors que le bilan de la transaction pénale environnementale est contrasté (§1.), on ne peut qu'imaginer celui de la CJIP d'ici quelques années (§2.).

### **§1- Le constat mitigé de la pratique transactionnelle de l'article L173-12 du code de l'environnement**

#### A. Une pratique jusqu'alors décevante en matière de réparation du préjudice écologique

**235. Un usage finalement limité.** Il ressort de la mission d'évaluation qu'en matière de transaction pénale, il n'y a pas de juste milieu pour les parquets. La mission d'évaluation constate que dans la majorité des ressorts, la transaction pénale demeure quasiment inexploitée et pourtant certains parquets, qui d'après la mission se sont pleinement approprié cette procédure, traitent 40% du contentieux environnemental par son seul usage<sup>648</sup>. Il est vrai qu'entre 2015 et 2019, seules 4 089 transactions pénales ont été recensées, face aux 18 789

---

<sup>648</sup> Annexes du rapport Mission justice pour l'environnement, Tome 2, octobre 2019, IGJ p.169

rappels à la loi et aux 10 581 régularisations sur demande du parquet<sup>649</sup>. La courte vie de la transaction par officier de police judiciaire créée par la loi du 15 août 2014 et abrogée par la loi du 23 mars 2019 témoigne de la faiblesse de cette procédure.

Certains auteurs dénoncent, par ailleurs, un usage détourné de la transaction pénale. C'est le cas de L. De Redon qui affirme que la confidentialité de la procédure en fait la procédure préférée des délinquants environnementaux, à qui elle permet d'éviter un procès médiatique<sup>650</sup>.

**236. Un champ d'application restreint en pratique.** Le professeur PERRIER met en évidence l'impact de la circulaire du 21 avril 2015 sur l'usage de la transaction. En effet, elle a préconisé que le recours à cette procédure soit « *réservé aux infractions de faible gravité, et exclu lorsque les faits ont été commis de façon manifestement délibérée, ont été réitérés, ou ont causé des dommages importants à l'environnement ou à des victimes.* »<sup>651</sup>. Reléguée au rang d'outil de traitement des infractions de faible gravité, la transaction pénale a été mise en concurrence directe avec les autres alternatives aux poursuites, plus simples, plus rapides et à l'initiative du procureur de la République. Toutefois, un simple rappel à la loi vaut-il une transaction environnementale ?

De plus, il semblerait que ces rares utilisations aient davantage une visée répressive que préventive<sup>652</sup>, alors même qu'il s'agit, en dehors de la CJIP, de la seule procédure alternative bénéficiant d'une spécialisation en matière d'environnement.

**237. La méfiance à l'égard de la transaction.** Certains auteurs sont au contraire opposés à son développement du fait de la déjudiciarisation qu'elle implique. « *Pour un droit de l'environnement déjà très administratif, il eût peut-être été préférable d'éviter un tel écueil* »<sup>653</sup>. Il est vrai que se passer du juge pénal peut avoir de lourdes conséquences qu'il ne faut pas prendre à la légère. Mais sur les 76,8% que représentent les alternatives aux

---

<sup>649</sup> Infostat Justice, SDSE, « Le traitement du contentieux de l'environnement par la justice pénale entre 2015 et 2019 », n°182, avril 2021.

<sup>650</sup> *Op.cit*, L.DE REDON, « La place des alternatives aux poursuites dans la réponse pénale aux atteintes à l'environnement, état des lieux juridique et quantitatif », *ENM RJA*, n°25, juin 2021, p.75.

<sup>651</sup> *Op. cit*, J.B.PERRIER, « La transaction pénale et la protection des milieux aquatiques », *Revue du centre Michel de l'Hospital*, n°18, 2019,p.4.

<sup>652</sup> *Ibid.*

<sup>653</sup> *Op.cit*, L.DE REDON, « La place des alternatives aux poursuites dans la réponse pénale aux atteintes à l'environnement, état des lieux juridique et quantitatif », 2021,p.75

poursuites, seule la composition pénale fait appel au juge pénal aux fins d'homologation. Or une homologation n'a strictement rien à voir avec un procès pénal, ne serait-ce qu'en terme de garantie des droits de la défense. La transaction pénale peut-elle être sincèrement tenue pour responsable de la déjudiciarisation de la matière ? Il est vrai, malgré tout, que sa nature hybride complexifie son utilisation.

Mais pour d'autres auteurs, c'est davantage son caractère contractuel qui pose problème. « *Il est nécessaire de limiter ce mouvement de contractualisation de la justice pénale qui contribue (...) à réduire la prise de conscience du caractère blâmable du comportement attentatoire à l'environnement* »<sup>654</sup>. L'auteure ne pouvait probablement pas imaginer en 2014, qu'une nouvelle procédure transactionnelle bien plus élargie verrait le jour six ans plus tard.

**238. Le potentiel inexploité de la transaction pénale environnementale.** Alors que la transaction paraissait prometteuse à de nombreux égards, il semble qu'elle n'ait pas dépassé les critiques concernant sa double nature. La doctrine fait preuve d'avis divergeant au sujet de cette procédure.

L'arrivée de la nouvelle CJIP insufflé un souffle nouveau à la transaction, certains y voient des perspectives communes entre les deux procédures.

## 2) Des possibilités d'évolutions intéressantes, conciliables avec la nouvelle CJIP

**239. Un mode de réparation des atteintes de faible gravité.** Le fait que la transaction pénale soit prononcée par l'administration et la faiblesse de son caractère dissuasif ne permettent pas d'envisager son application à des infractions d'une plus grande gravité. Ceci étant, la transaction pénale environnementale pourrait très bien trouver sa place comme mode de réparation des atteintes de faible gravité. Tel est le rôle, après tout, d'une alternative aux poursuites. Mais pour que la transaction présente un réel intérêt pour l'environnement, il conviendrait d'encourager le recours à des mesures réparatrices en plus d'une sanction pécuniaire<sup>655</sup>. Rien de plus simple à priori, car ces mesures sont déjà prévues par le Code de l'environnement. Il suffit simplement d'encourager leur usage.

---

<sup>654</sup> **BLANC-DI-SOMMA Marjorie**, « *Les réponses pénales aux atteintes à l'environnement* », Université de Toulon, 12 décembre 2014, p.416.

<sup>655</sup> *Op. cit.*, **JB. PERRIER**, « La convention judiciaire pour les infractions environnementales : vers une compliance environnementale », *Recueil Dalloz*, 2020, p.396.

**240. Une conciliation intéressante avec la CJIPE.** La circulaire de mai 2021 présente la CJIP comme « *venant pallier l'absence de dispositif transactionnel permettant un traitement efficace et rapide des procédures ouvertes pour des atteintes graves à l'environnement* ». Elle poursuit son exposé en disant que la transaction de l'article L173-12 du CE ne permet qu'un traitement efficace des infractions de faible gravité. Il s'agit d'une façon de prouver que la CJIP ne viendra pas empiéter sur le champ d'application de la transaction pénale. Il semble même que ces procédures côte à côte, aussi différentes soient-elles, semblent très bien s'accorder. Elles pourraient l'être encore davantage si une autorité indépendante était chargée de superviser leur fonctionnement.

## **§2- La justice pénale négociée, la solution en présence d'un préjudice écologique important ?**

- 1) Une nouvelle option procédurale des autorités de poursuites basée sur la collaboration avec la personne morale

**241. Une réponse aux limites techniques de la constitution du dossier pénal.** La CJIP est une façon de pallier à l'articulation complexe des responsabilités pénales et à la difficile preuve du lien de causalité.

Au sens de l'article 121-2 du Code pénal, pour qu'une personne morale soit déclarée responsable pénalement, il faut non seulement établir la matérialité d'une faute commise par une personne physique, qu'il s'agisse d'un organe ou d'un représentant, mais également que la faute ait été commise pour le compte de ladite personne morale. L'application de l'article 121-2 s'accompagne aujourd'hui d'une jurisprudence abondante. Certains auteurs mettent en avant qu'il est plus simple d'envisager la responsabilité de la personne morale de manière « collective », que celle d'une des personnes physiques<sup>656</sup>. Par ailleurs, il faudra ensuite prouver l'existence d'un lien de causalité entre la faute de la personne morale et le dommage en matière d'infraction involontaire, ou établir la preuve de l'élément intentionnel dans tous les autres cas. Il a été vu précédemment à quel point les éléments susceptibles de constituer ce type de preuve sont complexes à obtenir pour le parquet. Avec pour effet direct, un allongement des enquêtes retardant la réparation des dommages.

---

<sup>656</sup> **J.TRICOT**, « Utilité et spécificités de la responsabilité pénale des personnes morales en matière environnementale », *ENM RJA*, n°25, juin 2021, p.94

Or, le mécanisme de la CJIP est en mesure de réussir haut la main à surmonter ces obstacles. En permettant à la personne morale d'éviter les effets d'un jugement de condamnation, et de ne pas être inscrite au casier judiciaire, les cartes se trouvent dans les mains du parquet. Du moins, c'est le cas avec la CJIP en matière d'infractions financières.

Pour certains auteurs, la CJIP n'est ni plus ni moins une procédure d'évitement de la responsabilité pénale au nom d'une plus grande efficacité de la réponse pénale<sup>657</sup>.

**242. Le public concerné.** Seules les personnes morales peuvent faire l'objet d'une CJIP. Dans la mesure où ces personnes morales représentent environ 21% des personnes verbalisées pour une atteinte à l'environnement, soit plus d'un mis en cause sur 5<sup>658</sup>, cette procédure présente un intérêt majeur. Pour la circulaire du 11 mai 2021, l'intérêt de cette démarche est double. Le premier intérêt tient à la plus grande solvabilité des personnes morales qui in fine, sont les plus à même d'assurer la remise en l'état et la réparation du préjudice environnemental.

Car, comme il a été évoqué plus haut, « remettre en l'état l'environnement » peut occasionner un coût humain et matériel conséquent, bien supérieur à celui d'une réparation exclusivement économique au nom de l'intérêt général. D'autre part, face à des auteurs ayant commis « sciemment » les faits, la plupart du temps, la dissuasion est capitale. Or d'après la circulaire, les personnes morales intéressées par ce type de contentieux « présentent une certaine sensibilité à l'image d'exemplarité environnementale (responsabilité sociétale des entreprises, devoir de vigilance...), qu'une condamnation pénale viendrait nécessairement écorner. »<sup>659</sup>

**243. Absence de condamnation, mais pas de sanctions.** Le coût des réparations résultants de la catastrophe de l'Erika s'élève à 371,5 millions d'euros, dont 200 millions de dommages et intérêts<sup>660</sup>. Le rapport de mission donne des exemples des montants que représentent les enjeux financiers dans les contentieux environnementaux. Il évoque les coûts de la restauration des corridors écologiques, des connexions entre des réservoirs de biodiversité<sup>661</sup>,

---

<sup>657</sup> *Ibid.*

<sup>658</sup> *Op.cit*, **L.DE REDON**, « La place des alternatives aux poursuites dans la réponse pénale aux atteintes à l'environnement, état des lieux juridique et quantitatif », *ENM RJA*, n°25, juin 2021, p.64.

<sup>659</sup> **Circulaire du 11 mai 2021** visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale, NOR : JUSD2114982C, p.14.

<sup>660</sup> Rapport « *Une justice pour l'environnement* », CGEDD n°012671-01, IGJ n°019-19, octobre 2019, p.39. L'évaluation du préjudice écologique dû au naufrage par l'institut national de la recherche agronomique (INRA) en 2006.

<sup>661</sup> Article L371-1 code de l'environnement 2°.

d'un montant de 250 millions d'euros par an. Les sanctions financières prononcées par les juridictions de droit commun à l'égard des personnes morales sont dérisoires en comparaison de ces montants. Mais ce n'est pas le cas des amendes acceptées par les entreprises à l'occasion d'une CJIP en matière de corruption.

**Tableau récapitulatif des sept conventions judiciaires d'intérêt public conclues depuis l'entrée en vigueur de l'article 41-1-2 du CPP en 2016**

<b>CJIP homologuées en matière de fraude fiscale et de corruption au 1<sup>er</sup> juin 2019</b>			
<b>Date d'homologation de la CJIP</b>	<b>Entité concernée</b>	<b>Infractions</b>	<b>Mesures prévues au titre de la CJIP</b>
14.11.2017	HSBC PB	Blanchiment de fraude fiscale	Amende de 300 millions d'euros
23.02.2018	SAS SET ENVIRONNEMENT	Corruption	Amende de 800 000€ + programme de mise en conformité suivi par l'AFA sur une durée de 2 ans + frais occasionnés par le recours à l'AFA, dans un plafond fixé à 290 000 € + 30 000 € au titre de la réparation des dommages subis par la
			victime
23.02.2018	SAS KAEFER WANNER	Corruption	Amende de 2 710 000€ + programme de mise en conformité suivi par l'AFA sur une durée de 18 mois + frais occasionnés par le recours à l'AFA, dans un plafond fixé à 200 000 € + 30 000 € au titre de la réparation des dommages subis par la victime
4.06.2018	SOCIETE GENERALE	Corruption d'agents publics étrangers	Amende de 250 150 755 euros + programme de mise en conformité suivi par l'AFA sur une durée de 2 ans Le 5 juin 2018, le juge fédéral district-est de New York a validé l'accord entre la Société générale et le DoJ aux termes duquel la banque a accepté de verser au Trésor des US la même somme de 250 150 755 €.
3.07.2018	Société POUJAUD du groupe ALTRAD	Corruption	- Amende d'intérêt public de 420 000 € - Programme de mise en conformité sous le contrôle de l'AFA pendant 2 ans pour un coût total de 276 000€ - Réparation du dommage subi par EDF de 30 000€
28.06.2019	SA CARMIGNAC GESTION	Fraude fiscale	Amende d'intérêt public de 30 000 000 d'euros
12.09.2019	SARL GOOGLE France, Société GOOGLE IRELAND Ltd	Fraude fiscale	Amende d'intérêt public d'un total de 500 millions d'euros dont : - Pour la SARL Google France (GF) 46 728 709 euros - Pour la société Google Ireland Ltd (GIL) 453 271 291 euros au titre de l'amende d'intérêt public -
<b>TOTAL</b>			<b>1 084 080 755 millions d'euros</b>

Alors que la mission d'évaluation reprochait aux sanctions pénales leur caractère peu dissuasif et inadapté à la réparation du préjudice, la CJIP financière offre des possibilités de sanctions intéressantes. Surtout, elle s'inscrit dans un champ de rareté en proposant des montants d'amendes envisageables dans aucun autre cadre légal, ni en matière de poursuites, ni d'alternatives aux poursuites jusqu'à présent.

Ce n'est plus tout à fait vrai depuis que la loi du 22 août 2021 est venue alourdir les peines encourues pour un certain nombre de délits<sup>662</sup>. L'article L231-3 du code de l'environnement prévoit désormais une peine d'amende pouvant atteindre 4,5 millions d'euros. Finalement la CJIP ne va-t-elle pas être concurrencée par ces nouvelles peines d'amendes ?

**244. La création d'une « compliance environnementale ».** Parmi les obligations que le procureur de la République peut imposer à la personne morale, le Code de procédure pénale prévoit un programme de mise en conformité. Il ne s'agit pas simplement de la mesure de mise en conformité sur demande du parquet, prévue par l'article 41-1 du code de procédure pénale. Pour la mission d'évaluation, le véritable but de la mise en cause de la responsabilité des personnes morales, au delà de la sanction, est d'obtenir « (...) *une mise en conformité de l'entreprise avec une réglementation, la réalisation de mesures techniques de prévention de la répétition du risque environnemental ou la remise en état d'un milieu fortement dégradé* »<sup>663</sup>. Ainsi, le législateur a prévu que la régularisation de la situation de la personne morale soit encadrée au sein d'un programme d'une durée maximale de trois ans. Les services compétents du ministère chargé de l'environnement et les services de l'OFB contrôleront le respect de ce programme par la personne morale. Le but de cette régularisation « renforcée » est de prévenir de nouvelles atteintes à l'environnement, en poussant l'entreprise à adopter des pratiques respectueuses. Le professeur PERRIER parle de « *compliance environnementale* » mais soulève néanmoins la question du contenu du programme de mise en conformité. En effet, si l'article 41-1-2 du CPP renvoie aux mesures et procédures énumérées par l'article 131-39-2 du Code pénal, il n'existe rien de tel dans l'article instituant la CJIP.

Selon certains juristes spécialisés en droit des affaires, l'entreprise doit effectuer une cartographie des risques environnementaux auxquels elle est exposée et y répondre efficacement. Il ne s'agit que d'une des mesures prévues pour la CJIP financière<sup>664</sup>.

---

<sup>662</sup> Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, JORF n°00196 du 24 août 2021.

<sup>663</sup> Rapport « *Une justice pour l'environnement* », CGEDD n°012671-01, IGJ n°019-19, octobre 2019, p.73.

<sup>664</sup> Article 131-39-2 du Code pénal II 3°.

En effet, le programme de conformité comprend la mise en place d'un code de conduite, d'un dispositif de formation et d'alerte interne, de procédures de contrôle comptable et d'évaluation des tiers et enfin d'un régime disciplinaire permettant de sanctionner les manquements au code de conduite. Étrange que le législateur n'ait prévu aucune transposition de ces mesures à la matière environnementale. Toutefois, même si l'article 131-39-2 vise expressément les faits de corruption ou de trafic d'influence, le procureur sera certainement tenté de s'y référer pour déterminer le contenu du programme en matière environnementale. La circulaire du 11 mai 2021 prévoit simplement que le ministère public doit consulter les services compétents du ministère chargé de l'environnement sur les modalités de la mise en conformité<sup>665</sup>. Doit-on en déduire que le procureur de la République est lié par l'avis du ministère chargé de l'environnement ? Si c'est le cas, ce dernier deviendrait un acteur de la CJIP. En revanche, la circulaire ne mentionne pas les services de l'OFB, alors que le programme de régularisation est sous le contrôle conjoint des services du ministère et de l'OFB. Le moins que l'on puisse dire, c'est que la situation n'est pas très claire. Peut-être est-elle la conséquence de l'absence, en matière environnementale, d'un dispositif équivalent à l'Agence française anti-corruption.

Il faudra probablement attendre les premières CJIP environnementales pour analyser les programmes de conformité mis en place.

## 2) Des avis divergents sur l'avenir de la CJIP environnementale

**245.** Le monde judiciaire fonde beaucoup d'espoir sur le modèle imaginé pour la CJIP en matière d'atteintes à l'environnement. En théorie, si la CJIP environnementale fonctionne sur la même base juridique que la CJIP financière, elle est censée prospérer. Néanmoins, les quelques différences entre ces deux modèles pourraient causer l'échec de la CJIP. Dans le cas contraire, si cette procédure alternative fonctionne, alors le droit pénal français aura fait un pas de plus vers la justice pénale négociée.

**246. L'encadrement du processus.** L'une des différences majeures entre les deux CJIP est l'autorité d'encadrement. Certains auteurs ont relevé la complication dès le projet de loi. La mission d'évaluation qui avait souhaité la transposition de la CJIP en matière

---

<sup>665</sup> **Circulaire du 11 mai 2021** visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale, NOR : JUSD2114982C, p.14.



environnementale, avait préconisé la mise en place « *d'un garant* ». Elle évoquait la création d'une autorité indépendante dont la mission serait de rendre un avis préalable sur la convention en y apportant ses observations. En cas de désaccord avec celle-ci, elle devrait être en capacité de s'opposer à la signature du protocole, suite à quoi le différend entre les parties serait analysé devant une juridiction spécialisée. La vision de la mission faisait de l'autorité « d'encadrement » une véritable partie à la CJIP. Pour certains auteurs, cette agence ou autorité indépendante aurait pu à la fois contrôler l'exécution de la CJIP mais également prendre en charge le suivi des peines de conformité dans une démarche de compliance environnementale<sup>666</sup>. Finalement, rien de tout ça ne figure dans l'article 41-1-3 du Code de procédure pénale.

En matière d'infractions financières, l'autorité chargée de surveiller le respect des programmes de conformité est l'Agence française Anticorruption (AFA). Il s'agit d'un service à compétence nationale placé auprès du ministère de la Justice et du ministre en charge du Budget. L'AFA est dirigée par un magistrat de l'ordre judiciaire hors hiérarchie, et dispose d'un pouvoir administratif de contrôle afin de vérifier « *la réalité et l'efficacité des mécanismes de conformité anticorruption mis en œuvre* »<sup>667</sup>. En matière environnementale, la même mission est confiée aux services compétents du ministère chargé de l'environnement et à des services de l'Office français de la biodiversité. L'OFB est un établissement public dédié à la sauvegarde de la biodiversité, sous la tutelle du ministère de la transition écologique et du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation.

Très peu d'informations permettent de déterminer le rôle que seront amenés à jouer ces services. À priori, ils se cantonneront au contrôle du programme de mise en conformité et de la réparation du préjudice. Un peu décevant sans doute au regard de ce qui aurait pu être fait. Toutefois, la circulaire du 11 mai 2021 est intervenue pour donner une mission un tantinet plus importante au ministère chargé de l'environnement, en prévoyant que le procureur doit se référer à lui pour définir le contenu du programme. Elle donne la liste des services de l'administration en charge du contrôle de la CJIP, sélectionnés en fonction des catégories d'infractions<sup>668</sup>. Reste à savoir si cette répartition s'avérera fonctionnelle.

---

<sup>666</sup> *Op. cit.*, **JB. PERRIER**, « La convention judiciaire pour les infractions environnementales : vers une compliance environnementale », *Recueil Dalloz*, 2020, p.396.

<sup>667</sup> Cf, AFPA : <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/fr/lagence>

<sup>668</sup> Annexe circulaire 2021 p.14,15 : tableau des services de l'administration en charge du contrôle de la CJIP : articles 41-1-3 al 2 et 3 du code de procédure pénale.

Un avocat spécialisé en droit de l'environnement fait tout de même remarquer que des bureaux d'études seront mandatés par le ministère de l'environnement afin d'aider au suivi. Il relève l'aspect « stratégique » et espère que des décrets régleront cette situation afin d'éviter tout conflits d'intérêt, dans la mesure où ils seront rémunérés par l'exploitant<sup>669</sup>.

**247. Des avantages insuffisants face au risque auquel s'expose la personne morale.** Dans une procédure transactionnelle, la question cruciale est celle de l'intérêt des personnes morales à signer la convention. Cette question est d'autant plus pertinente en l'état d'une dépenalisation du contentieux environnemental. Pour des avocats spécialisés dans le contentieux environnemental, la grande différence avec la matière financière se situe au niveau de la répression. « *Dans de nombreux cas, les faits de corruption qui donnent lieu à poursuites sont établis. C'est encore plus vrai des faits de fraude fiscale.* »<sup>670</sup> énonce un avocat. Or, il va de soi que pour que l'entreprise accepte une CJIP l'exposant à une amende d'intérêt public qui peut s'élever à 30% de son chiffre d'affaires en dehors de toute réparation du préjudice, elle doit y trouver un intérêt.

Certes, il y a la « discrétion » d'une procédure qui ne figure pas dans le bulletin numéro 1 et qui ne passe pas devant les juridictions. Mais l'argument qui consiste à dire que cette procédure est attractive car elle permet d'éviter des retombées médiatiques ne semble pas tenable. La société civile étant de plus en plus concernée par les questions d'environnement, ces procédures seront probablement étalées au grand jour avec de lourdes retombées pour l'image de l'entreprise.

D'un point de vue d'avocat, la CJIP présente bien plus de danger qu'elle n'y paraît pour la personne morale. À commencer par les potentielles retombées sur le plan civil. L'article 41-1-3 du CPP dispose que « *Lorsque la victime est identifiée, sauf si la personne morale mise en cause justifie de la réparation de son préjudice, la convention prévoit également le montant et les modalités de la réparation des dommages causés par l'infraction dans un délai qui ne peut être supérieur à un an.* ». Les associations de protection de l'environnement et les victimes vont probablement chercher à prendre part dans cette réparation. Dès lors il faut s'attendre à bien plus d'actions civiles en matière d'une CJIP environnementale qu'en matière d'anti-corruption. Pour Maître DELASSEAULT, avocat de nombreuses entreprises industrielles, s'il est possible de cerner le risque de procès civil parallèle en matière de

---

<sup>669</sup> S.BRIDIER, « Quelle place pour la nouvelle CJIP environnementale », *Dalloz actualité*, 2 mars 2021.

<sup>670</sup> *Ibid.*

corruption, « *bien malin est celui qui connaît le coût d'une dépollution et quel sera exactement le nombre de victimes* ». Si le volet civil n'est pas traité lors de la CJIP, il peut donc faire l'objet de demandes indemnitaires par la suite, générant alors un nouveau contentieux pour la personne morale dont aucun avocat ne peut réellement évaluer l'ampleur. Enfin, la problématique évoquée plus haut fait également l'objet de réserve chez les avocats. La place relativement floue de l'administration dans le processus ne permet pas de savoir si elle sera présente lors des « négociations » entre le parquet et la personne morale, ou si elle devra simplement être consultée par le parquet à titre purement indicatif. Ce qui représente une véritable difficulté dans la mesure où aucun texte légal n'encadre les mesures qui pourront être décidées par le parquet - ou l'administration, on ne sait pas trop - contrairement à la CJIP financière. Car la personne morale qui accepte de conclure une convention sans n'avoir jamais pu échanger avec l'administration, n'aura aucune idée de ce qui peut lui être demandé dans le cadre du plan de conformité. Or, les coûts évoqués par la mission d'évaluation en matière d'enjeux financiers dans les contentieux environnementaux sont colossaux<sup>671</sup>. Face à toutes ces incertitudes, la CJIP est-elle réellement intéressante pour la personne morale ? En tout cas, si les avocats des grandes entreprises voient d'ores et déjà la CJIP d'un mauvais oeil, la partie est loin d'être gagnée.

**248. La première CJIP environnementale.** Le 16 décembre 2021, la première CJIP environnementale signée entre une usine de traitement d'eau et le parquet de Puy-en-Velay, est validée par le tribunal judiciaire. L'usine est mise en cause pour des faits de déversement dans un ruisseau de substances nocives, à savoir du permanganate de potassium<sup>672</sup>, réprimé par les articles L216-6, L173-8 et L173-5 du code de l'environnement. L'usine s'engage à verser une amende d'intérêt public au Trésor public d'un montant de 5 000 euros dans un délai de 6 mois, mais aussi de régulariser sa situation dans le cadre d'un programme de mise en conformité d'une durée de 30 mois sous le contrôle des services compétents du ministère chargé de l'environnement. La convention précise bien que la seule charge du programme de mise en conformité réside dans la pose d'un portillon d'accès à la vanne du bassin de décantation permettant l'intervention des services de secours, portillon à installer dans un délai de 6 mois. Enfin, l'usine s'engage à assurer la réparation du préjudice environnemental dans un délai de 6 mois en versant à la Fédération Départementale de la pêche de la Haute-

---

<sup>671</sup> Cf, Infra, n°243.

<sup>672</sup> K-Mn-04.

Loire la somme de 2 159€. En ce qui concerne les demandes indemnitaires, l'usine s'engage à verser la même somme à l'association de pêche et de protection du milieu aquatique dans un délai de 6 mois.

Certes nous sommes loin des « sommes colossales » répertoriées dans le tableau des CJIP en matière de corruption et de fraude<sup>673</sup>. Dans la mesure où l'article L216-6 prévoit une peine de deux ans emprisonnement et de 75 000 euros d'amende pour cette infraction, la somme de 5 000 euros est négligeable. Néanmoins, cette convention coche le critère de la rapidité, car les faits s'étant déroulés en mars 2021, la procédure n'aura pris que quelques mois pour devenir effective. De plus, le programme de conformité doit durer 30 mois, un délai qui paraît suffisamment long pour être cohérent avec les enjeux environnementaux. Il est néanmoins regrettable que le contenu de ce programme soit inconnu. Quant à la réparation du préjudice environnemental, il est cantonné à la modeste somme de 2 159 euros.

Toutefois, il s'agit d'une affaire avec un ressort géographique limité et sans technicité particulière, à l'encontre d'une usine de traitement d'eau. Nous sommes loin d'une grande enseigne dépendante de son image publique, qui aurait été prête à payer plus cher pour limiter les retombées médiatiques. Si le contenu du programme de conformité et les sommes réclamées s'avèrent suffisants pour réparer le préjudice causé et inscrire l'usine dans une démarche plus précautionneuse envers l'environnement, les objectifs sont honorés.

**249. Un outil à haut potentiel.** Il existe certaines zones d'ombre qu'il conviendra d'éclairer pour permettre à la CJIP de prospérer. Toutefois, le Conseil d'État semble optimiste quant à son avenir. Au sujet de la CJIP, il déclare que ce mécanisme répond aux conditions de protection des droits des personnes, et ne se heurte à aucun obstacle constitutionnel ou conventionnel<sup>674</sup>. Il estime par ailleurs, que permettre une réponse plus rapide que la procédure de renvoi devant une juridiction de jugement pour les délits les plus graves, avec la mise en place d'une amende d'intérêt public, contribue à assurer une plus grande effectivité et un meilleur respect des prescriptions du code de l'environnement.

---

<sup>673</sup> Cf. Infra n°243.

<sup>674</sup> CE, Avis sur un projet de loi relatif au Parquet européen et à la justice pénale spécialisée, NOR : JUSX1933222L, 23 janvier 2020, registre des délibération, n°399314.

## Conclusion de la Partie II.

**250. L'articulation confuse des modes alternatifs aux poursuites.** Finalement, les procédures alternatives aux poursuites demeurent la meilleure option, faute de mieux. Elles présentent l'avantage d'être simples et rapides, procéduralement parlant. Malgré cela, il est décevant de constater que les plus utilisées sont aussi les moins adaptées à l'environnement. Le développement de la médiation pénale et des stages de sensibilisation constituerait un véritable atout pour la préservation de l'environnement sur le long terme, à échelle collective. Les procédures qui paraissent être les plus adaptées, au demeurant, sont les procédures transactionnelles, mais leur articulation est confuse, tant avec le reste des procédures alternatives, qu'avec les modes de poursuites pénales.

Savoir où se situe la CJIP environnementale dans la chaîne pénale est difficile à distinguer. Pas uniquement en raison de sa nature « d'alternatives aux poursuites renforcées », mais aussi sur le rôle que le législateur a voulu lui accorder.

À l'heure actuelle, comme le dit Julien LAGOUTTE, la CJIP « *a précisément pour objet et pour effet de dessaisir la justice pénale d'une part importante du contentieux environnemental* »<sup>675</sup>. Le paradoxe est total concernant la loi de 2020 et sa circulaire. On souhaite redonner sa place au juge pénal à travers des juridictions spécialisées supplémentaires, tout en créant un mécanisme directement concurrent. Que doit-on faire de l'engagement des poursuites en cas d'atteintes graves à l'environnement <sup>676</sup>? La justification de la circulaire tient à l'aspect « *transactionnel* » de la procédure qui permet de mettre en place un programme de conformité<sup>677</sup>, mais ne pourrait-on pas imaginer un tel dispositif au titre de sanctions complémentaires prononcées par un juge pénal ?

La CJIP a alors une double casquette. Alternative aux poursuites d'un côté, assurant une réponse rapide et efficace aux atteintes les plus graves, mais avec un traitement par une juridiction spécialisée et l'intervention obligatoire du juge pénal, de l'autre. D'autant qu'il ne s'agit pas d'une simple homologation, le juge pénal joue véritablement un rôle dans le

---

<sup>675</sup> J. LAGOUTTE, « Le chapitre V du projet de loi relatif au Parquet européen et à la justice pénale spécialisée... Ou la justice environnementale au rabais », *RPDP* 2020-2.

<sup>676</sup> « *Des poursuites auront vocation à être engagées lorsque les atteintes portées ou susceptibles d'être portées à l'environnement présentent un degré de gravité tenant notamment au caractère durable de l'atteinte ou au risque causé à la santé ou la sécurité des personnes* » p.14

<sup>677</sup> « *La transaction pénale (...) n'est pas adaptée aux infractions plus graves et ne permet pas d'assurer la réparation du préjudice écologique dans le cadre d'un programme de mise en conformité* ».

mécanisme de la CJIP. Il ne se contente pas d'effectuer un contrôle de légalité comme dans la CRPC<sup>678</sup>.

La transaction pénale, quant à elle, dépend d'une certaine façon du développement de la CJIPE. Beaucoup d'auteurs s'opposent à son usage par peur de dépenaliser le droit de l'environnement. Néanmoins, parce qu'elle figure directement dans le code de l'environnement, elle propose des garanties pour l'environnement qu'aucune autre alternative aux poursuites<sup>679</sup> ne peut égaler<sup>680</sup>. Si la CJIP se révèle être une procédure efficace, cela encouragera probablement le développement de son équivalent, la transaction pénale, en matière d'infraction d'une plus faible gravité. Ensemble, elles pourraient prendre en charge une partie importante du contentieux lié aux personnes morales en y apportant une réponse adaptée.

La vraie problématique désormais consiste à déterminer la voie à emprunter pour renforcer le système répressif. Car le risque de multiplication des mécanismes procéduraux pourrait entraîner une auto limitation.

La conclusion de J.LAGOUTTE sur la situation de la CJIP est particulièrement violente à cet égard, « (...) *reste à savoir ce que l'on veut faire du droit pénal de l'environnement : un instrument au service de la protection des écosystèmes... ou simplement un épouvantail n'ayant vocation qu'à constituer un moyen de pression dans les négociations entre parquet et entreprises polluées ?* »<sup>681</sup>.

---

<sup>678</sup> **Rapport de la Mission de recherche Droit et justice**, « Les enjeux de la déjudiciarisation », S.CIMAMONTI, JB PERRIER, Laboratoire de droit privé et de sciences criminelles d'Aix-Marseille Université (EA 4690), convention de recherche n° 216.03.11.34, publié le 3 mars 2018.

<sup>679</sup> Article 41-1 du Code de procédure pénale.

<sup>680</sup> Du moins, elle ne dépend pas exclusivement de la bonne volonté du procureur de la République d'adapter les mesures générales à la matière environnementale, lors de leur prononcé

<sup>681</sup> **LAGOUTTE Julien**, « Sanctions pénales de l'environnement et CJIPE : à qui mieux mieux », *ENM RJA*, n°25, juin 2021, p.111.

## CONCLUSION GÉNÉRALE

**251. Propos conclusifs.** L'objet de cette étude consiste principalement à établir un état des lieux du système procédural duquel dépend le droit pénal de l'environnement. Le constat initial, qui a introduit le raisonnement, met en évidence une disproportion entre l'arsenal législatif et son application judiciaire, c'est à dire une pluralité d'articles sanctionnant des comportements, et très peu de comportements sanctionnés. Bien entendu, il s'agirait d'un constat positif s'il témoignait d'une trop grande prévoyance du législateur face à une délinquance qui ne se serait jamais développée. Malheureusement, ce n'est pas le cas. La délinquance environnementale se développe bel et bien et le système répressif ne semble pas être en mesure de l'appréhender. Un constat alarmant finalement, car l'utilité et le sens même des textes de lois résident dans leur aptitude à être appliqués en cas de nécessité. L'objectif de ce mémoire consistait, dès lors, à tenter de comprendre les limites procédurales qui affectent l'effectivité du droit pénal de l'environnement. Pour en prendre la mesure, le champ de la chaîne pénale analysé au sein de cette étude est introduit par l'opportunité des poursuites du parquet et se conclut avec l'extinction de l'action publique.<sup>682</sup>.

**252. Un système procédural inadapté.** Un véritable fil conducteur s'est imposé au fur et à mesure du déroulement de l'étude. Avec une certaine forme de redondance, des difficultés sont apparues durant l'analyse des phases du procès pénal qui tiennent à la réunion de deux éléments. Il s'agit d'abord de la technicité du contentieux. Il n'y a rien de nouveau à cela, il suffit de se pencher sur l'étude du droit pénal de l'environnement pour expérimenter son opacité. Le deuxième élément est encore moins surprenant. L'état actuel de la justice pénale en France provoque des difficultés de traitement dans n'importe quel contentieux. Seulement, la présence simultanée de ces deux écueils conduit à ce qu'une très faible proportion du contentieux fasse l'objet d'un traitement juridictionnel.

Le nombre d'affaires traitées par les juridictions ne reflète qu'une partie de ce que le Procureur près *la Cour de Cassation* appelle « une dépénalisation du droit de

---

<sup>682</sup> Dans le cadre de ce mémoire, cela comprend principalement une décision de classement sans suite, une décision définitive prise par une juridiction ou la transaction et la composition.

*l'environnement*»<sup>683</sup>. L'usage privilégié d'alternatives aux poursuites parmi les moins « *contraignantes* », comme le rappel à la loi ou la régularisation sur demande du parquet, en font également partie. De surcroît, le taux de classements sans suite pour poursuites inopportunes s'avère très élevé. Il existe bien des peines complémentaires intéressantes, mais qui ne sont pas prononcées, et un quantum de peines principales prononcées relativement bas. À cela s'ajoute des magistrats dépassés par un contentieux qu'ils ne maîtrisent pas et qui leur semble parfois insurmontable. Tout ceci conduit le procureur de la République à opter de façon marginale pour des poursuites pénales.

**253. Des outils intéressants.** Par chance, tout n'est pas perdu, car au gré des réformes et grâce à une forte implication du côté de la doctrine, le législateur a doté le système pénal d'outils pour le moins intéressants. À commencer par les juridictions spécialisées, notamment les JULIS et les pôles santé publique environnement et accidents collectifs. Les chiffres montrent que ces juridictions sont tout à fait opérationnelles, prenant en charge des dossiers très particuliers. Le nombre de dossiers traités par l'intermédiaire d'une JIRS reste insuffisant pour pouvoir se prononcer sur leur efficacité, mais il est fort probable que leur contentieux se développe de façon rapide et exponentielle à l'image de la criminalité environnementale internationale<sup>684</sup>. Parallèlement, des peines complémentaires offrent une dissuasion supplémentaire pour les personnes morales et permettent de prévoir une réparation du dommage environnemental avec une remise en l'état. La possibilité d'ajourner la peine s'avère aussi efficace pour privilégier une action rapide, surtout lorsqu'elle est accompagnée d'une astreinte journalière. De plus, malgré leur faible utilisation, certaines mesures alternatives aux poursuites présentent un réel intérêt en autorisant un traitement rapide et efficace des petites infractions axé sur l'enjeu environnemental. C'est le cas, notamment, de la transaction pénale environnementale et des stages de sensibilisation à l'environnement qui se développent dans de nombreux parquets en France.

Enfin et surtout, une grande nouveauté procédurale a fait, depuis peu, son apparition: la CJIP environnementale.

---

<sup>683</sup> Cour de Cassation, Colloques Environnement, Cycle 2021 « Justice environnementale: le défi de l'effectivité », 2021

<sup>684</sup> Interpol, *Atlas mondial des flux illicites*, 2018, p.13



**254. Les interrogations soulevées et les difficultés mises en lumière.** Ainsi, le droit pénal de l'environnement dispose d'incriminations et d'outils qui, s'ils peuvent encore être améliorés, ont le mérite d'exister. Le problème ne semble pas provenir de moyens procéduraux insuffisants. Il est plutôt question de leur utilisation par les acteurs juridiques.

Marjorie BLANC-DI SOMMA semble être parvenue à une conclusion similaire lors de son étude des règles de droit pénal processuel appliquées aux infractions environnementales<sup>685</sup>. En 2014, elle conclut son analyse en évoquant les moyens de perfectionnement du système pénal, au travers de deux perspectives. L'élaboration d'une véritable politique pénale du Ministère de la justice par le biais de circulaires incitant aux poursuites, conjuguée à l'augmentation des moyens financiers, humains et matériels, indispensable selon elle à l'amélioration de la qualité de la réponse pénale<sup>686</sup>.

En 2022, que sont devenues ces perspectives d'amélioration ?

**255. Analyse des dispositifs législatifs récemment mis en place.** Ces quatre dernières années ont été marquées par un emballement législatif qui mérite d'être analysé à travers une vue d'ensemble. Les mesures prévues par les lois du 24 décembre 2020<sup>687</sup> et du 22 août 2021<sup>688</sup> interrogent sur la volonté du législateur. Certaines incohérences seraient toutefois dissipées si la CJIP ne faisait pas partie des mesures prévues.

Créer des pôles régionaux spécialisés en matière d'environnement s'avérerait cohérent et nécessaire. Il fallait pouvoir prendre en charge le contentieux d'une certaine gravité qui ne pouvait être laissé entre les mains des juridictions de droit commun - non spécialisées - et qui n'entraîne pas dans le champ de compétence des juridictions spécialisées déjà existantes.

Encourager le recours aux alternatives aux poursuites était logique pour apporter une réponse à un contentieux quotidien que les juridictions de droit commun, déjà submergées, ne parvenaient pas à traiter convenablement.

Développer les peines complémentaires et certains mécanismes permettant une remise en l'état efficace était pertinent pour favoriser la protection de l'environnement.

---

<sup>685</sup> **BLANC-DI-SOMMA Marjorie**, « *Les réponses pénales aux atteintes à l'environnement* », Université de Toulon, 12 décembre 2014, Titre 2, p.377

<sup>686</sup> **BLANC-DI-SOMMA Marjorie**, « *Les réponses pénales aux atteintes à l'environnement* », Université de Toulon, 12 décembre 2014, p.448 n°992

<sup>687</sup> Loi n°2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée, JO du 26 décembre 2020

<sup>688</sup> Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, JORF n00196 du 24 août 2021

Enfin, augmenter les quantum de peines et créer de nouveaux délits plus facilement appréhendables par le parquet était nécessaire pour encourager la voie des poursuites et donner aux magistrats des pôles régionaux, les outils pour réprimer efficacement le droit de l'environnement. Chacune de ces mesures analysée individuellement présente des limites, mais réunies, ces mesures offrent une réponse tout à fait cohérente.

Alors pourquoi créer la CJIP, une procédure qui, on l'a vu, dessaisira nécessairement les pôles régionaux et autres juridictions pénales d'une partie de leur contentieux ?

Une tentative d'explication conduit à reproduire une partie du raisonnement en plaçant la CJIP au centre de celui-ci. Créer des pôles spécialisés était nécessaire pour permettre une prise en charge de la CJIP par un parquet spécialisé, par un juge d'instruction spécialisé et par une juridiction de jugement spécialisée<sup>689</sup>. Étendre les prérogatives des inspecteurs de l'environnement pour la recherche et la constatation de nouvelles infractions<sup>690</sup>, en leur donnant les mêmes prérogatives que les OPJ lorsqu'ils sont saisis sur réquisition du procureur de la République<sup>691</sup>, était pertinent pour renforcer la détection des infractions susceptibles de faire l'objet d'une CJIP. Augmenter les quantum de peines et créer des délits plus lourdement sanctionnés dans le code de l'environnement<sup>692</sup>, étaient indispensables pour disposer de nouveaux barèmes susceptibles de dépasser l'amende d'intérêt public et rendre la convention attractive.

Car en réalité, ce n'est qu'en développant le contentieux pénal - spécialisation des juridictions et des acteurs, développement des peines complémentaires, création de nouveaux délits et surtout renforcement des sanctions - que la CJIP offrira réellement un intérêt.

Une chose est certaine, il est difficile de percevoir clairement la volonté du législateur. Ce dernier semble osciller entre le renforcement de la réponse pénale juridictionnelle et le développement d'une forme de justice encore très récente en France, la justice pénale négociée.

---

<sup>689</sup> « S'appliquant à des infractions d'une certaine gravité et requérant une expertise spécifique afin de déterminer les obligations adaptées susceptibles d'être mises à la charge de la personne morale, la CJIP a vocation à être mise en oeuvre principalement par les juridictions spécialisées » Circulaire 11 mai 2021 p.15

<sup>690</sup> Loi 22 août 2021 - Article 280 -III.-Les commissionnements délivrés aux inspecteurs de l'environnement en application du III de l'article L. 172-1 du code de l'environnement avant la publication de la présente loi pour rechercher et constater l'infraction prévue à l'article L. 216-6 du code de l'environnement valent, à compter de la publication de la présente loi, pour rechercher et constater les infractions prévues aux articles L. 231-1 à L. 231-3 du code de l'environnement.

<sup>691</sup> Article L172-1 du Code de l'environnement.

<sup>692</sup> Le fait que ces nouveaux délits figurent dans le code de l'environnement les rend éligibles à la CJIP.

**256. La CJIP qui change tout.** Nous l'avons vu, la CJIP écope de nombreuses critiques. Elle se veut être une alternative aux poursuites qui, contrairement à la transaction, n'entraîne aucune déjudiciarisation. Il est vrai que le juge pénal conserve une fonction dans la validation du processus plus importante qu'une simple homologation. Néanmoins, certains auteurs s'emportent à l'idée qu'on considère que la CJIP, même traitée par des juridictions spécialisées, puisse constituer un mode de réponse pénale équivalent à des poursuites, en l'appliquant aux infractions les plus graves. Car oui, si le juge pénal n'a pas disparu du processus, son rôle n'est en rien similaire à celui qu'il joue lors d'un jugement. Il en va de même pour les garanties des droits de la défense, en présence d'une reconnaissance de culpabilité « implicite ». Bref, la CJIP n'équivaut pas à des poursuites pénales sur le plan procédural dans la mesure où il s'agit d'une forme de justice négociée.

Toutefois, une fois sa nature pleinement assumée, la CJIP pourrait bien être, pour le contentieux de l'environnement, la meilleure solution envisagée jusqu'à présent. Si le législateur va au bout de la vision de la mission d'évaluation<sup>693</sup> partagée par certains auteurs<sup>694</sup>, la CJIP peut constituer l'outil le plus efficace pour lutter contre les atteintes à l'environnement. Elle concerne exclusivement des personnes morales, et les personnes morales constituent le plus grand nombre d'auteurs d'infractions environnementales. Si pour certains avocats, la CJIP n'était pas assez intéressante au regard des risques qu'elle présente pour la personne morale, ce problème a été aussi résolu par la loi du 22 août 2021<sup>695</sup>. En effet, jusqu'à présent, il était difficile de concevoir les arguments du procureur lors d'une CJIP en présence d'une dépénalisation du contentieux. Le législateur en prévoyant des quantum de peines supérieurs à ce que la personne morale risque lors d'une CJIP, ajoute le dernier ingrédient de la dissuasion.

**257. Une nouvelle ère de la justice pénale négociée en France ?** L'idée qu'une procédure permette à une personne morale d'échapper à des poursuites pénales en réglant une sanction financière a occasionné de nombreux débats en 2016<sup>696</sup>. Pourtant, quatre ans plus tard, la CJIP

---

<sup>693</sup> *Op. cit.*, Rapport « Une justice pour l'environnement », Mission d'évaluation des relations entre justice et environnement, 2019

<sup>694</sup> *Op. cit.*, **J.B. PERRIER**, « La convention judiciaire pour les infractions environnementales : vers une compliance environnementale », *Recueil Dalloz*, 2020, p.396.

<sup>695</sup> Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, JORF n00196 du 24 août 2021.

<sup>696</sup> **L.ROUSSEAU, M.MERIC**, « Les inconvénients de la justice négociée en matière de criminalité financière », *DJPA*, 2 juin 2022.

prospère et s'étend désormais à l'environnement. Contrairement à l'image collective du *Deferred Prosecution Agreement (DPA)* américain, la justice pénale négociée à la française ne représente pas qu'une simple sanction financière. Elle conduit à de la prévention à travers une démarche coopérative. Il s'agit d'une forme de justice plus « horizontale<sup>697</sup> » qui encourage l'entreprise à collaborer avec les services de poursuites et d'enquête. En dehors de la peine d'amende et des mesures de réparation, cela implique, par exemple, que l'entreprise, sous couvert du secret professionnel, révèle l'étendue des infractions commises. L'article 41-1-2 prévoit qu'en cas d'échec du processus « (...) le procureur de la République ne peut faire état devant la juridiction d'instruction ou de jugement des déclarations faites ou des documents remis par la personne morale au cours de la procédure prévue au présent article. ». En matière environnementale, on ne peut qu'imaginer l'intérêt que cette particularité offre pour la réparation de l'environnement et sa remise en état, surtout dans un domaine où la preuve est si complexe à apporter et où le dommage si difficile à quantifier.

Au delà de la matière financière ou environnementale, la CJIP s'inscrit dans un mouvement où l'on recherche toujours davantage à donner un sens à la répression. La pratique en témoigne, la seule fonction dissuasive de la peine ne suffit pas, quelle que soit la gravité de l'infraction. Qu'il s'agisse des amendes forfaitaires qui ne dissuadent pas certains usagers de violer le code de la route quotidiennement, ou que ce soit pour des faits plus graves. En matière de trafic de stupéfiants par exemple, connaître la nature de la peine encourue ne suffit pas à dissuader une grande partie des délinquants. C'est tout aussi vrai en matière financière. D'un point de vue criminologique, en général, plus une infraction est grave, plus nombreux sont les éléments pris en compte dans le choix criminel. Les ignorer dans la répression revient à assurer une réponse à court terme. Vouloir une meilleure efficacité répressive, c'est aussi intégrer la sanction dans une réflexion plus large et permettre à l'auteur de prendre conscience des enjeux qui gravitent autour de l'infraction. Évidemment, des juridictions encombrées et des magistrats surchargés de travail n'envisagent pas systématiquement cette perspective. C'est précisément le rôle de certaines mesures alternatives aux poursuites, plus rapides, moins coûteuses et qui offrent une plus grande liberté dans le choix et la nature de la sanction.

Intégrer l'entreprise dans un mode de fonctionnement respectueux de l'environnement tout en l'impliquant dans la réparation du dommage, offrira une plus grande efficacité qu'une simple peine d'amende, aussi élevée soit-elle.

---

<sup>697</sup> **CAZENEUVE Bernard, VAN GAVER Benjamin, MENNUCCI Alexandre**, « Justice pénale négociée : quels rapports entre la responsabilité des entreprises et celle des dirigeants ? », *Dalloz actualité*, 25 mai 2022.

Néanmoins, il faut reconnaître que les montants élevés présentent un intérêt et pas seulement pour l'environnement. Les onze CJIP signées en matière financière ont rapporté 3 milliards d'euros au Trésor public. Une somme qu'il convient toutefois de relativiser lorsqu'on sait que l'accord conclu entre les autorités américaine et Volkswagen prévoyait une amende criminelle de 2,8 milliards de dollars<sup>698</sup>.

Ceci conduit à s'interroger sur la place que peut prendre la justice pénale négociée en France. Déjà prospère en matière de criminalité financière, il est probable que si la CJIP fait ses preuves en matière environnementale, le législateur finisse par envisager de l'étendre encore davantage. Bien qu'elle procède d'une nouvelle philosophie étrangère à l'histoire répressive française<sup>699</sup>, la situation actuelle nous pousse à dépasser les traditions.

**258. Des années à venir cruciales pour l'environnement.** Grâce à l'investissement commun des professionnels du droit, des chercheurs et universitaires, des scientifiques, de personnalités politiques, journalistes, associations, ONG, sociétés civiles, nous avons cessé de regarder ailleurs<sup>700</sup>. Les pouvoirs publics ont fait le choix de protéger l'environnement par le droit pénal, il faut maintenant pouvoir concrétiser cette orientation. Le Droit étant la fondation de nos systèmes à l'heure où la « *fenêtre d'un avenir viable se referme* » selon le GIEC, il faudra plus que jamais redoubler d'effort.

« *Si l'on m'apprenait que la fin du monde est pour demain, je planterais quand même un pommier.* »

- Martin Luther King

---

<sup>698</sup> AFP, « Dieselgate: Volkswagen devra payer une amende criminelle de 2,8 G\$ », *Le Journal de Montréal*, 21 avril 2017

<sup>699</sup> J.P MIGNARD, « Dossier thématique – Convention judiciaire d'intérêt public : Une confiance à bâtir », *Revue des juristes de Sciences Po*, 11 / n°16, Lexis Nexis, 25 janvier 2019, p.72 à 76

<sup>700</sup> Cf, *Infra*, J.CHIRAC « *La maison brûle et nous regardons ailleurs* ».

# BIBLIOGRAPHIE

## Dictionnaires et encyclopédies

**G.CORNU** (dir), Association H. CAPITANT, *Vocabulaire juridique*, Paris : PUF, 14ème éd, 2019

**Petit Robert**, « *Environnement* », édition 2017

## Ouvrages

**BOULOC Bernard**, *Procédure pénale*, Dalloz, 28ème édition, 2021

**CAMPROUX-DUFFRÈNE Marie-Pierre, DUROUSSEAU Michel**, *La protection de la nature - 30 ans après la loi du 10 juillet 1976*, Presses Universitaires de Strasbourg, Centre du droit de l'Environnement, 2007

**DOUSSAN Isabelle**, *Les futurs du droit de l'environnement : simplification, modernisation, régression ?*, Bruylant, 2016

**MONTESQUIEU**, *De l'esprit des lois*, 1758, Livre XXIX, chap. XVI

**LE BOT Olivier**, *Contentieux administratif*, 8ème édition, Bruylant Paradigme 9 Juin 2021

Thèse :

**BLANC-DI-SOMMA Marjorie**, « *Les réponses pénales aux atteintes à l'environnement* », Université de Toulon, 12 décembre 2014

**MIANSONI Camille**, « *Les modes de poursuite devant les juridictions pénales* », Droit, Université Panthéon-Sorbonne, Paris I, 21 septembre 2018

## Articles de revues juridiques

**AGOGUET Delphine, ATZENHOFFER Daniel, DELBOS Vincent**, « Les incriminations environnementales », *ENM RJA*, n°25, juin 2021

**BARONE Sylvain**, « L'impunité environnementale : l'État entre gestion différentielle des illégalismes et désinvestissement global », *Champ pénal*, vol. XV, 2018

**BAUDOIN Jean, GALLERAND Virginie, TOUSSAINT Jérôme**, « L'affaire du sang contaminé ». In: *Revue juridique de l'Ouest*, N° Spécial 1996. La santé. pp. 211-235

**BEAUSSONIE Guillaume**, « Sauvez l'environnement par le droit pénal ? », *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé*, Dalloz, 2022, 04, pp.873

**BENEZECH Françoise**, « Approche globale de la délinquance environnementale : le rôle des procureurs de la République », *ENM RJA*, n°25, juin 2021

**BILLET Carole, LAVRYSEN Luc, VAN DEN BERGHE Jan**, « La spécialisation environnementale dans le monde judiciaire : trois regards complémentaires », *Lexisnexis EEI*, n°12, décembre 2017

**BILLET Philippe**, « La convention judiciaire d'intérêt public en matière environnementale », *Lexisnexis revue internationale de la compliance et de l'éthique des affaires*, n°2, avril 2021

**BRUNET Bernard**, « Le traitement en temps réel : la Justice confrontée à l'urgence comme moyen habituel de résolution de la crise sociale ». In: *Droit et société*, n°38, 1998

**CAZENEUVE Bernard, VAN GAVER Benjamin, MENNUCCI Alexandre**, « Justice pénale négociée : quels rapports entre la responsabilité des entreprises et celle des dirigeants ? », *Dalloz actualité*, 25 mai 2022

**COURNIL Christrel et FLEURY Marine**, « De "l'Affaire du siècle" au "casse du siècle" », *La Revue des droits de l'Homme 2021, Actualités Droits-Libertés*, févr. 2021

**CROTTET Brice**, « Le Conseil constitutionnel et l'obligation de vigilance environnementale », *Revue française de droit constitutionnel*, 2012, n°90

**DE REDON Louis**, « La place des alternatives aux poursuites dans la réponse pénale aux atteintes à l'environnement, état des lieux juridique et quantitatif », *ENM RJA*, n°25, juin 2021

**DUFOURQ Pauline**, « Droit pénal de l'environnement : les enseignements de la première CJIP environnementale », *Dalloz actualité*, 31 janvier 2022

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

**FOSSIER Thierry**, « La nécessité et l'efficacité de la sanction pénale en droit de l'environnement », *Lexisnexis EEI*, n°12, décembre 2017

**GADAUD Jean-Luc**, «Le défi d'une réponse judiciaire adaptée aux contentieux pénaux sériels en santé publique, accidents collectifs et environnement lors de l'instruction préparatoire », *ENM RJA*, n°25, juin 2021

**GIACOPELLI Muriel**, « Les procédures alternatives aux poursuites », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2012/3, n°3, p.505

**GINESTET Catherine**, « La spécialisation des juges », *LGDJ*, Toulouse, Lextenso édition, 2012

**GIUDICELLI André**, « Poursuite, instruction et jugement des infractions en matière économique et financière », *Dalloz RCS*, 2002, p.627

**HAERI Kami, MUNOZ-PONS Valérie, TOUANSSA Malik, Quinn Emanuel Urquhart & Sullivan, LLP**, « Spécialisation de la justice pénale environnementale : retour sur la loi du 24 décembre 2020 », *Dalloz actualité*, 13 janvier 2021

**HALLEY Paule, GAGNON-ROCQUE Ariane**, « La sanction en droit pénal canadien de l'environnement : la loi et son application », *Les cahiers du droit*, décembre 2009, Volume 50, numéro 3-4, septembre-décembre 2009, p. 919-966

**HENON Mathieu, JOUB Marlène**, « Droit pénal de l'environnement : dissuasion, répression, et indemnisation », *Gaz.Pal*, n°234, février 2021

**HENRI Emmanuel**, « Amiante : un scandale improbable : sociologie d'un problème public », *Presses universitaires de Rennes*, 2007



**JAWORSKI Véronique**, « Droit pénal de l'environnement », *RJ.E*, 2016

**JAWORSKI Véronique**, « Le droit européen au service de la protection pénale de l'environnement », *ENM RJA*, n°25, juin 2021

**JOLLY Franck**, « Missions, organisation et activité de l'OCLAESP », *ENM RJA*, n°25, juin 2021

**LAFITTE Marie**, « L'information judiciaire environnementale en matière de criminalité organisée », *ENM RJA*, n°25, juin 2021

**LAGIER Franck**, « Le traitement pénal de la pollution des navires », *ENM RJA*, n°25, juin 2021

**LAGOUTTE Julien**, « Synthèse environnement », *Jurisclasseur Pénal des affaires*, 27 avril 2021

**LAGOUTTE Julien**, « Joyeux Noël ? Regard sur le chapitre V de la loi du 24 décembre 2020 relative au parquet européen, à la justice environnementale et à la justice spécialisée », *Droit pénal*, février 2021, étude 5

**LAGOUTTE Julien**, « Sanctions pénales de l'environnement et CJIPE : à qui mieux mieux », *ENM RJA*, n°25, juin 2021

**LAGOUTTE Julien**, « Le chapitre V du projet de loi relatif au parquet européen et à la justice pénale spécialisée... Ou la justice environnementale au rabais », *RPDP 2020-2*

**LE CHATELIER Benjamin**, « Le rôle de l'assistant spécialisé en matière environnementale », *ENM RJA*, n°25, juin 2021

**LE FOLL Yann**, « Cumul des poursuites pour violation d'une mise en demeure prononcée par le préfet en matière d'ICPE : pas de méconnaissance des principes de nécessité et de proportionnalité des peines », *Lexbase*, Quotidien, décembre 2021

**LE GUILCHER Aude**, « Les pôles de santé publique devraient connaître une montée en puissance », *Institution judiciaire*, *Gaz.Pal.* 28 avril 2020, n°16

**LENOIR Noëlle**, La décision n°2021-825 DC du 13 août 2021 sur la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience à l'aune du droit constitutionnel européen, *JCP* 2021, n°1036.

- LEROY Yann**, « la notion d'effectivité du droit », *Droit et société*, 2011/3, n°79, p.720
- LITTMAN-MARTIN Marie-José**. « Code de l'environnement, droit pénal et procédure pénale : quelques réflexions ». In: *Revue Juridique de l'Environnement*, numéro spécial, 2002. Le code français de l'environnement. p. 55-70.
- MABILE Sébastien, TORDJMAN Emmanuel**, « Le droit pénal de l'environnement à la croisée des chemins », *Lexisnexis semaine du droit*, n°47, 16 novembre 2020
- MABILE Sébastien**, « Vers une pénalisation du droit de l'environnement ? », *Lexisnexis semaine du droit*, n°37, 7 septembre 2020
- Mignard Jean-Pierre**, « Dossier thématique – Convention judiciaire d'intérêt public : Une confiance à bâtir », *Revue des juristes de Sciences Po*, 11 / n°16, Lexis Nexis, 25 janvier 2019, p.72 à 76
- MARTINELLE Mathieu**, « Des pôles régionaux spécialisés en matière d'environnement », *AJ Pénal*, 2021, p.71
- PARANCE Béatrice, MABILE Sébastien**, « Un projet de loi pour renforcer la justice environnementale », *Lexisnexis semaine juridique*, n°10, 9 mars 2020
- PARANCE Béatrice, ROCHFELD Judith**, « Tsunami juridique au Conseil d'État. Une première décision "climatique" historique », *JCP G*, n° 49, 30 nov. 2020, p. 2138
- PAUL Gwendoline**, « Synthèse - Contentieux pénal de l'environnement », *Jurisclasseur Environnement et Développement durable*, 2021
- PERRIER Jean-Baptiste**, « La répression des infractions environnementales, à la recherche de sanctions proportionnées, efficaces et dissuasives », *Lexisnexis EEI*, n°12, décembre 2017
- PERRIER Jean-Baptiste**, « La transaction pénale et la protection des milieux aquatiques », *Revue du centre Michel de l'Hospital*, n°18, 2019
- PERRIER Jean-Baptiste**, « La convention judiciaire pour les infractions environnementales : vers une compliance environnementale », *Recueil Dalloz*, 2020, p.396
- RASCHEL Lois**, « Parquet : « 5 ans après leur création, plus personne ne doute de l'utilité des pôles accidents collectifs », *Gaz.Pal*, 25 février 2020, n°08

**RECOTILLET Méryl**, « Chasse (moyen prohibé) : usage d'une hutte de nuit sans autorisation préalable », *Dalloz pénal, Environnement*, 24 mars 2021.

**ROBACZEWSKI Corinne**, « Le traitement judiciaire des « petites » infractions environnementales », *ENM RJA*, n°25, juin 2021

**RORET Nathalie, PORRET-BLANC Mathilde**, « l'effectivité du droit pénal de l'environnement », *Lexisnexis EEI*, n°7, juillet 2016

**ROUSSEAU Léa, MERIC Martin**, « Les inconvénients de la justice négociée en matière de criminalité financière », *DJPA*, 2 juin 2022

**SAVONITTO Florian**, « Le Conseil constitutionnel et le contentieux climatique, un acteur au milieu du gué », *AJDA*, 2022

**TRICOT Juliette**, « Les infractions environnementale face au renouvellement des stratégies et des techniques d'incrimination », *Lexisnexis EEI*, n°12, décembre 2017

**TRICOT Juliette**, « Utilité et spécificités de la responsabilité pénale des personnes morales en matière environnementale », *ENM RJA*, n°25, juin 2021

**VIVIER-DARVIOT Martin**, « Les incriminations environnementales », *ENM RJA*, n°25, juin 2021

« Installation classée. Exploitation sans autorisation Preuve de l'infraction. Absence de procès-verbal constatant l'infraction. Circonstance indifférente. Principe de la liberté des preuves applicable. Article 427 du Code de procédure pénale. Cassation (sur les seuls intérêts civils). Cour de cassation (Ch. crim.), 11 mars 1986 ». *In: Revue Juridique de l'Environnement*, n°2-3, 1986. pp. 279-280.

## Articles et publications diverses

### Articles :

**BRUNELLE Christian, SAMSON Mélanie**, « Les conflits de compétence entre tribunaux spécialisés : une question de textes ou de contexte? », *RDUS*, n°39, septembre 2008

**DUBUCQ Cédric**, « La rapidité au détriment de la qualité : l’instauration d’une justice pénale « efficace » ? », *Bruzo-Dubucq*, 10 décembre 2020

**RADISSON Laurent**, « Infractions environnementales : la transaction pénale, une bonne solution ? », *Actu-environnement.com*, 15 févr. 2013

**REYNAL Ségolène**, « Spécialisation de la justice pénale environnementale, enfin ! », *Green Law Avocat*, 22 novembre 2021

**TARDY-JOUBERT Sophie, BERTELLA-GREFFROY Marie-Odile**, « Les dossiers de santé publique ennuient tout le monde », *Actu-juridique*, 21 juin 2016

**GASTINEAU Pascal, BAUER Delphine**, « L’efficacité de la justice ne doit pas se faire au détriment des droits et libertés des justiciables », 22 novembre 2018

### Sites officiels :

**Site du Conseil d’État**, « Le Conseil d’État ordonne au Gouvernement de prendre des mesures pour réduire la pollution de l’air, sous astreinte de 10M€ par semestre de retard », 10 juillet 2020

**Site du Conseil d’Etat**, dossier « Le juge administratif et le droit de l’environnement », 1 juin 2015

**Site du Conseil d’Etat**, « Le juge administratif et les sanctions administratives », Dossier thématique, 9 janvier 2017

**Site de la Commission européenne**, Communiqué de presse, « Pacte vert pour l’Europe : la Commission propose de renforcer la protection de l’environnement par le droit pénal », Bruxelles, 15 décembre 2021

**Site du Ministère de la justice** « Le contrôle de l’application du droit », 8 février 2007

Presse :

**LeMonde**, « Ce que l'on sait de l'accident de l'Airbus A320 de Germanwings dans les Alpes », Publié le 24 mars 2015

**LeMonde**, « Affaire de l'hormone de croissance : relaxe des deux derniers prévenus en vie », 25 janvier 2016

**IFAW**, « l'Union européenne est considérée comme le troisième importateur d'espèces sauvages illégales au monde », consulté en mai 2022

**AFP**, « Dieselgate: Volkswagen devra payer une amende criminelle de 2,8 G\$ », *Le Journal de Montréal*, 21 avril 2017

**Franceinfo**, « Lubrizol : deux ans après l'incendie de l'usine chimique de Rouen, où en est la justice ? », 26 septembre 2021.

**OFB**, « Des stages de sensibilisation en alternative aux poursuites judiciaires », 24 mars 2021

## **Décisions de justice**

Cour Européenne des Droits de l'Homme :

**CEDH**, 19 février 1998, *Guerra et autres c. Italie*, n° 14967/89

**CEDH**, 27 nov. 2007, *Hamer c. Belgique*, requête n° 21861/03.

**CEDH**, 20 septembre 2010, *Mangouras c. Espagne*, grande chambre

Cour de Justice de l'Union européenne :

**CJUE** 24 octobre 2019, affaire C636/18

**CJUE**, 28 avril 2022, affaire C286/21

Conseil Constitutionnel :

**Cons.constit., 10 novembre 1982**, n° 82-145, DC, Loi relative à la négociation collective et au règlement des conflits collectifs du travail Cour EDH, 19 février 1998, *Guerra et autres c. Italie*, n° 14967/89 Cour Européenne des Droits de l'Homme :

**Cons.constit., 31 janvier 2020**, n°2019-823 QPC Union des industries de la protection des plantes [Interdiction de la production, du stockage et de la circulation de certains produits phytopharmaceutiques]

**Cons.constit., 7 mai 2014**, n°2014-394 QPC Société Casuca [Plantations en limite de propriétés privées]

**Cons.constit., 26 septembre 2014**, n° 2014-416 QPC, Association France Nature Environnement.[Transaction pénale sur l'action publique en matière environnementale]

**Cons.constit., 3 décembre 2021**, n°2021-953, QPC, Société Specitubes [Cumul des poursuites pour violation d'une mise en demeure prononcée par le préfet en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement]

**Cons.constit., 8 avril 2011**, n° 2011-116, QPC, M. Michel Z. et autre. [Troubles du voisinage et environnement]

Conseil d'État :

**CE, 8 décembre 2000**, Commune de Breil-sur-Roya, n° 204756

**CE, sect., 28 févr. 2001**, préfet des Alpes-Maritimes, req. no 229562, Lebon 110

**CE, 15 févr. 2006**, Assoc. Ban Asbestos France, n° 288801, Lebon 78

**CE, 13 juill. 2006**, Fédération nationale des syndicats de propriétaires forestiers sylviculteurs, n° 281812

**CE, 3 octobre 2010**, n°297931

**CE, 28 novembre 2011**, Sté Monsanto SAS et autres, n° 313605 et a.

**CE, 30 décembre 2011**, Sté Terra 95, n° 336383

**CE, Section, 23 mars 2012, Commune de Hures-la-Prade**, n° 337144, CE, 23 juin 2004, Association « Les amis de la Berarde et du Haut Vernon, n° 208297

**CE, 1er mars 2013**, Société Roozen France et autre, CRIIRAD et autres, n°s 340859 et a

**CE, 28 juin 2013**, Association trinationale de protection nucléaire et autres, n°s 351986 et a

**CE, 6ème et 1ère chambres réunies, 12 juillet 2017**, n°394254

**CE, 6ème et 5ème chambre réunies, 19 novembre 2020**, n°427301, Affaire « Grande Synthe »

**CE, 6ème et 5ème chambres réunies, 4 aout 2021**, n°428409

**CE. Ass, 10 juillet 2020**, n° 428409, Publié au recueil Lebon

Cour de Cassation :

**Cass, crim, 26 juin 2001**, n°00-85.526, Bull.crim n°159

**Cass.crim, 5 janvier 2021**, 20-80.569, Publié au bulletin

**Cass.crim, 9 mars 2021**, n° 20-81.330

Tribunal administratif :

TA Rennes, n°1806391, 3ème ch., 4 juin 2021

TA Paris, 4ème sect., 1ère ch., 3 févr. 2021, n° 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1, *Notre Affaire à tous et a.*

TA Lyon, 15 janv. 2019, CRIIGEN, n° 1704067, inédit ; AJDA 2019, p. 1122, note C. Hermon

TA Toulon, 6 juil. 2017, Gaïa et autres, n° 1401452, inédit.

### **Document officiels, textes législatif**

Statistiques du Ministère de la justice :

**BOUHOUTE Myriam, DIAKHATÉ Maryma**, « Le traitement du contentieux de l'environnement par la justice pénale entre 2015 et 2019 », *Infostat Justice* n° 182, avril 2021

**BOUHOUTE Myriam, LE RUHM Béatrice**, « Infractions économiques et financières: leur traitement judiciaire en 2016 et 2017 », Bulletin d'information statistique, n°169, mai 2019

**FAVRE Florent**, InfoStat Justice, « Les durées de traitement des affaires pénales en 2018 », Bulletin d'information statistique, n°172, Septembre 2019

Annuaire du Ministère de la justice 2020 « Ordonnances et jugements pénaux envers des personnes physiques en 2020 », *Référence Statistique Justice*, année 2020

Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) Interstats Analyse n°41, SSMSI, paru le 27 janvier 2022

Documents officiels :

**Assemblée Nationale**, Rapport n°3125, 6 juin 2006

**Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE)**, Organisation des Nations unies, 1972

**Accord de paris, Nations unies**, COP 21, Paris, 12 décembre 2015

**La Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires** du 2 novembre 1973 complétée par le protocole de 1978 dite MARPOL

**Déclaration de Stockholm**, Conférence des Nations-Unies, du 6 au 15 juin 1972.

Loi :

Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

Loi du 19 décembre 1917 portant réglementation des activités industrielles et commerciales dangereuses

Loi du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque

Loi n° 2001-380 du 3 mai 2001 relative à la répression des rejets polluants des navires

Loi n°2003-346 du 15 avril 2003, relative à la création d'une zone de protection écologique au large des côtes du territoire de la République

Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité



Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, JORF n°0051 du 2 mars 2005

Loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles

Loi du 15 avril 2013 relative à la création d'une zone de protection écologique

Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle

Loi n°2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée, JO du 26 décembre 2020

Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, JORF n00196 du 24 août 2021

Ordonnance :

Ord. n°2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement

Ord. n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement, JO du 12 janvier 2012

Ord. n°2016-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française

Décret :

Décret n° 2002-196 du 11 février 2002 relatif aux juridictions compétentes en matière de pollution des eaux de mer par rejets des navires

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

Directive :

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

Directive du Parlement européen et du Conseil relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, remplaçant la directive 2008/99/CE

Directive n°92/43 du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, *JOCE* du 22/7/1992 L 206

Directive n°79/409 du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages *JOCE* du 25/4/1979 L 103

**Rapports, avis, études d'impact et circulaires**

**CE, Avis sur un projet de loi** relatif au Parquet européen et à la justice pénale spécialisée, NOR : JUSX1933222L, 23 janvier 2020, registre des délibérations, n°399314

Rapports :

**Rapport du Comité européen pour les problèmes criminels sur la contribution du droit pénal à la protection de l'environnement**, *La contribution du droit pénal à la protection de l'environnement*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1978, Sous-comité n°XXXIV

**Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement**, Nation Unies New York, 1973, A/CONF.48/14/Rev.1

**Rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)**, « *Climate Change 2022, Mitigation of Climate Change* », Working Group III contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, WMO, UNEP, 4 avril 2022

**Rapport final de recherche pour la Mission de Recherche Droit et Justice**, M. HAUTEREAU-BOUTONNET et È. TRUILHÉ, *Le procès environnement, du procès sur l'environnement au procès pour l'environnement*, convention de recherche n° 216.09.28.12 du 29 septembre 2016, publié en mai 2019

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

**Rapport de l'Ecole nationale de la magistrature**, « Les incriminations environnementales »  
D.AGOGUET, D.ATZENHOFFER,V.DELBOS, La justice pénale environnementale

**Rapport inter-ministériels « Renforcement et structuration des polices de l'environnement »**, février 2005

**Rapport de la Mission de recherche Droit et justice**, « Les enjeux de la déjudiciarisation », S.CIMAMONTI, JB PERRIER, Laboratoire de droit privé et de sciences criminelles d'Aix-Marseille Université (EA 4690), convention de recherche n° 216.03.11.34, publié le 3 mars 2018

**Rapport annuel de la Cour des comptes 2010**, Paris, La Documentation française, 2010, p. 625.

**Rapport remis à la Garde des Sceaux**, « 35 propositions pour mieux sanctionner les crimes contre l'environnement », I. FOUCHARD, L.NEYRET, 11 février 2015

**Rapport INTERPOL**, Nellemann, C.; Henriksen, R., Pravettoni, R., Stewart, D., Kotsovou, M., Schlingemann, Shaw, M. et Reitano, T. (Eds). 2018. Atlas Mondial des Flux Illicites. Une étude menée par RHIPTO-IN- TERPOL-GI. RHIPTO – Centre norvégien d'analyses mondiales, INTERPOL et l'Initiative mondiale contre le crime organisé transnational

**Rapport Assemblée nationale**, « Mission flash sur le référé spécial environnemental »  
N.MOUTCHOU, C.UNTERMAEIR, 10 mars 2021

**Rapport du Conseil d'Etat**, « Rapport d'activité 2019 », 14 mars 2019

**Rapport d'évaluation de l'Organisation Mondiale de la Santé** sur les inégalités en matière d'environnement et de santé en Europe, 2019, ISBN 978 92 890 5415 7

**Rapport Ministère de la transition écologique et solidaire** « Utilisation des sanctions administratives introduites par l'ordonnance n° 2012-34 dans le domaine des installations classées », n°0111110-01, novembre 2017

**Rapport Sénat « Les infractions sans suite ou la délinquance mal traitée »**, H.HAENEL, 1997-1998.

Circulaire :

**Circulaire du 11 mai 2021** visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale, NOR : JUSD2114982C

**Circulaire du 21 avril 2015** relative aux orientations de politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement NOR : JUSD1509851C

Études d'impact :

Étude d'impact du Projet de loi relatif au parquet européen et à la justice pénale spécialisée, NOR : USX1933222L, 27 janvier 2020

Étude d'impact du Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, NOR : TREX2100379L , 10 février 2021

Annexes du rapport Mission justice pour l'environnement, Tom 2, octobre 2019, IGJ

**Actes de colloque, congrès, réunion et conférences**

Table rondes organisées avec le concours de la Mission de recherche « droit et justice » (MRDJ), octobre 2019, p.187, Compte rendu

Cour de Cassation, Colloques Cycle 2021 « Justice environnementale: le défi de l'effectivité », 2021

Colloque 21 mai 2021 « Regards croisé organisé par la cour de cassation, le conseil d'état sur l'environnement les citoyens, le droit et les juges »

## **Sites internet**

<https://www.service-public.fr>

<https://www.legifrance.gouv.fr/>

<https://www.dalloz.fr/>

<https://www.courdecassation.fr/>

<https://www.senat.fr/>

<http://www.justice.gouv.fr/>

<https://www.persee.fr/>

<https://www.ecologie.gouv.fr/>

# TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION</b> .....	1
<b>PARTIE I. LE CONTENTIEUX ENVIRONNEMENTAL MORCELÉ ENTRE LES JURIDICTIONS</b> .....	14
<b>Titre I. L'organisation juridictionnelle dans le traitement des atteintes à l'environnement</b> .....	14
<b>Chapitre I. Les juridictions de jugement</b> .....	15
Section I. Les attributions des juridictions spécialisées.....	15
§1- Les juridictions « très » spéciales.....	15
1) les JULIS (juridiction du littoral spécialisée).....	15
2) Les tribunaux maritime .....	18
3) Les JIRS .....	19
4) Les pôles interrégionaux de santé public et des accidents collectifs.....	22
§2 - Les pôles régionaux spécialisés.....	26
1) Compétence des pôles régionaux spécialisés.....	27
2) Renforcement de l'efficacité du traitement par la spécialisation.....	29
Section II. La place des juridictions de droit commun.....	32
§1 -L'ordre judiciaire.....	32
§2 - L'ordre administratif.....	35
<b>Chapitre II. Les juridictions de contrôle</b> .....	37
Section I. Le contrôle interne.....	37
§1- La Cour de Cassation et le Conseil d'État.....	38
§2- Le Conseil Constitutionnel.....	42
Section II. Le contrôle européen : l'apport des juridictions européennes à la protection de l'environnement. ....	47
§1- La CJUE et l'apport de la justice de l'union européenne.....	47
§2- La CEDH et l'apport du Conseil de l'Europe.....	49
<b>Titre II. L'efficience de l'organisation juridictionnelle mise à l'épreuve par le contentieux environnemental</b> .....	52
<b>Chapitre I. Le choix de la spécialisation pour renforcer l'efficacité procédurale des juridictions</b> .....	52
Section I. Les enjeux sous-jacents au mouvement de spécialisation du droit pénal de l'environnement.....	53
§1- La répression spécialisée : une consécration politico-juridique .....	53
§2- La spécialisation comme outil d'amélioration de la réponse pénale en matière environnementale.....	56
Section II. Les limites de la spécialisation dans sa mise en oeuvre effective. ....	61
§1- L'enchevêtrement des compétences entre six juridictions judiciaires.....	61
1) Un partage de compétence technique.....	62
2) Les risques de conflits de compétence.....	64
§2- Les limites à la spécialisation des magistrats.....	67

<b>Chapitre II. Le rôle secondaire des juridictions en matière environnementale</b> .....	71
Section I. La diminution perpétuelle du contentieux environnemental devant les tribunaux.	71
§1- Un faisceau d'indices menant au constat de la déjudiciarisation.....	72
§2- Les facteurs de la dépénalisation imputables à l'organisation juridictionnelle.....	76
Section II. L'incertitude sur le devenir du contentieux environnemental devant les juridictions.....	79
§1- La volonté de renforcer le traitement pénal des atteintes à l'environnement au niveau juridictionnel.....	79
§2- Des perspectives d'amélioration nuancée pour les juridictions pénales. ....	82
Conclusion intermédiaire.....	84

<b>PARTIE II. LE TRAITEMENT DU CONTENTIEUX ENVIRONNEMENTAL À L'AUNE DES PROCÉDURES MISES EN OEUVRE</b> .....	86
--	----

<b>Titre I. Les poursuites pénales</b> .....	87
<b>Chapitre I. Le choix des orientations en poursuites</b> .....	88
Section I. Les freins à la mise en oeuvre de l'action publique par le Parquet.....	88
§1- Les difficultés tenant à la technicité de la législation en droit pénal de l'environnement.....	89
§2- La complexité de la preuve dans la constitution du dossier pénal.....	92
Section II. L'analyse des procédures mises en place par les juridictions.....	95
§1- Devant les juridictions de droit commun : le traitement judiciaire des petites infractions environnementales.....	96
1) Tribunal de police .....	96
2) Tribunal correctionnel .....	99
a) <i>Les procédures simplifiées</i> .....	100
b) <i>Les jugements</i> .....	102
§2- Le traitement judiciaire des infractions les plus complexes.....	107
1) Cour d'assises.....	107
2) Les juridictions spécialisées.....	108

<b>Chapitre II. L'arsenal législatif appliqué aux contentieux de l'environnement</b> .....	111
Section I. Les peines principales prononcées à l'encontre des auteurs d'infractions environnementales.....	111
§1- Le panorama des condamnations en matière environnementale.....	112
1) La typologie des auteurs.....	112
2) Les condamnations prononcées par les juridictions.....	113
§2- Les peines principales sanctionnant les atteintes à l'environnement.....	114
1) Les peines d'amende et d'emprisonnement.....	114
a) <i>Par les juridictions de droit commun</i> .....	114
b) <i>Par les juridictions spécialisées</i> .....	117
2) La question de la cohérence des peines en matière environnementale.....	121

Section II. Des peines permettant de répondre aux besoins spécifiques de l'environnement.....	125
§1- Les peines complémentaires et autres mécanismes juridique de protection de l'environnement.....	126
1) Les mesures renforçant la sanction pénale.....	126
2) Les mesures tendant à la protection de l'environnement.....	130
§2- Les enseignements préventifs et répressifs à tirer de la matière administrative.....	133
1) L'intérêt des mécanismes de droit administratifs.....	133
2) L'intérêt d'une conciliation entre le droit pénal et le droit administratif.....	137

**Titre II. La voie privilégiée de l'alternative aux poursuites en matière environnementale.....141**

**Chapitre I. Le recours aux procédures alternatives, de la solution par défaut au choix stratégique.....141**

Section I. L'emploi quasi-systématique des procédures d'alternatives aux poursuites en présence d'un préjudice environnemental.....	142
§1- Les procédures alternatives à disposition du procureur de la République.....	142
§2- Des procédures surreprésentées dans l'ordre judiciaire.....	147
Section II. Une orientation de politique pénale encouragée.....	152
§1- Un choix justifié par le contexte pénal actuel.....	152
§2- La solution de facilité face à la complexité du contentieux environnemental.....	158

**Chapitre II. Le développement des procédures transactionnelles face aux atteintes à l'environnement.....160**

Section I. Le fonctionnement particulier des procédures transactionnelles.....	161
§1- La transaction pénale environnementale : article L173-12 Code de l'environnement.....	161
§2- La création d'une nouvelle convention judiciaire d'intérêt public : récente innovation en matière de préjudice écologique.....	165
Section II. L'efficacité des procédures transactionnelles dans la pratique judiciaire environnementale.....	169
§1- Le constat partagé de la pratique transactionnelle de l'article L173-12 du code de l'environnement.....	169
1) Une pratique jusqu'alors décevante en matière de réparation du préjudice écologique.....	169
2) Des possibilités d'évolution intéressantes, conciliables avec la nouvelle CJIP....	171
§2- <i>La justice pénale négociée, la solution en présence d'un préjudice écologique important ?</i> .....	172
1) Une nouvelle option procédurale des autorités de poursuites basée sur la collaboration avec la personne morale.....	172
2) Des avis divergents sur l'avenir de la CJIPE.....	176
Conclusion Partie II.....	181

**CONCLUSION GÉNÉRALE.....183**

**BIBLIOGRAPHIE.....190**