



Traitement pénal du contentieux de l'environnement : Résumé du rapport du groupe de travail à la Cour de cassation et évolutions récentes

Introduction : A l'occasion de l'ouverture du cycle de formation sur le droit pénal de l'environnement dispensée par le parquet général, Monsieur François Molins, procureur général près de la Cour de cassation, a proposé de constituer un **groupe de travail pluridisciplinaire** afin de faire le **point sur l'état actuel du contentieux pénal de l'environnement**.

Le groupe, composé de magistrats, de professeurs d'université et d'avocats, s'est réuni à 13 reprises pendant plus d'un an afin d'échanger et également d'auditionner différentes personnalités (du Ministère de la Justice, du Ministère de la transition écologique, du tribunal judiciaire, de l'Office français de la biodiversité, de la gendarmerie nationale et du réseau juridique de France nature environnement).

L'objectif du groupe était d'**exposer les défaillances** et de **dresser des recommandations dans le but de l'amélioration du traitement du contentieux environnemental par l'institution judiciaire**.

Le présent document résume le rapport du groupe de travail à la Cour de cassation relatif au droit pénal de l'environnement paru le 21 mars 2023 et fait un point sur les évolutions récentes en lien avec ses recommandations.

Sources :

https://www.courdecassation.fr/files/files/Parquet%20général/Rapport_PG_envir.pdf
[JUSD2327030C.pdf \(justice.gouv.fr\)](https://www.justice.gouv.fr/JUSD2327030C.pdf)

[Décret n° 2023-876 du 13 septembre 2023 relatif à la coordination en matière de politique de l'eau et de la nature et de lutte contre les atteintes environnementales - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](https://www.legifrance.gouv.fr/decree/2023/876)

[Création d'une chambre des contentieux émergents – devoir de vigilance et responsabilité écologique à la CA de Paris | Cour d'appel de Paris \(justice.fr\)](https://www.justice.fr/creation-chambre-contentieux-emergents)

[Rapport n°2413 - 16e législature - Assemblée nationale \(assemblee-nationale.fr\)](https://www.assemblee-nationale.fr/rapport-2413)

Résumé : Le rapport commence par dresser l'état du contentieux en constatant notamment un phénomène de **la dépénalisation du droit de l'environnement**:

- le contentieux pénal de l'environnement représente entre **0,5 à 1% des affaires traitées** et on observe récemment une baisse du nombre d'infractions portées devant les tribunaux correctionnels ainsi que du quantum des peines prononcées;
- le taux de **classement sans suite** et le taux **d'abandon des poursuites** en cours de procédure sont beaucoup plus élevés en matière environnementale que pour la moyenne des délits;
- les juges ont été davantage dessaisis de leur mission, notamment du fait du développement des **procédures alternatives aux poursuites** (ces dernières permettent d'augmenter le taux de réponse judiciaire aux infractions environnementales, mais ne doivent pas le faire au détriment du procès, notamment pour les manquements intentionnels avec des conséquences graves selon le groupe).

Le groupe rappelle **quelques évolutions récentes** en matière de droit pénal de l'environnement, mais conclut que **les réponses judiciaires ne sont pas satisfaisantes en raison de leur manque de réactivité et de fermeté.**

Selon le groupe, **le défaut d'efficacité du droit de l'environnement résulte:**

- d'une grande technicité du droit pénal de l'environnement nécessitant souvent la maîtrise de nombreuses données scientifiques qui rend le traitement très délicat;
- de la procédure pénale non adaptée, comme par exemple règles processuelles qui constituent des freins (ex. intérêt à agir) ou des moyens de preuve difficiles à rassembler; et
- de la fragmentation du contentieux entre l'ordre administratif et l'ordre judiciaire.

Le rapport s'articule ensuite autour de trois grands objectifs:

- (I) le renforcement de la coordination et du dialogue des différents acteurs du contentieux (5 recommandations),
- (II) la modification de l'organisation judiciaire (4 recommandations)
- (III) l'amélioration de la réponse pénale et son suivi (4 recommandations).

I. L'amélioration de la coordination et de dialogue des différents acteurs du contentieux

Les premières recommandations du groupe partent du constat que la communication entre les acteurs judiciaires et l'administration et leur pluralité constituent l'une des difficultés majeures du traitement du contentieux pénal de l'environnement.

Recommandation n°1: Mettre en place une mission au sein du Ministère de la justice sur le traitement civil et pénal du contentieux de l'environnement

Le droit de l'environnement est un droit qui nécessite une approche transversale mêlant droit public, civil et pénal. Or, à ce jour, il n'existe pas au sein du Ministère de la justice d'instance transverse en charge du contentieux de l'environnement. Ce dernier est **éclaté entre les différentes directions du Ministère de la justice**, à savoir la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG), la Direction des affaires civiles et du sceau (DACS) et la Direction des services judiciaires (DJS).

Bien qu'il existe des synergies entre les directions qui sont parfois amenées à travailler ensemble, elles se retrouvent plus souvent à **fonctionner en silos** plutôt qu'avec une vision transversale. Par ailleurs, du fait de cet éclatement, lors des discussions interministérielles, le Ministère de la justice peut se retrouver **exclu dans le traitement de la problématique environnementale** au profit d'autres ministères.

PROPOSITION

Ainsi, le groupe de travail préconise de **mettre en place une mission visible au sein du Ministère de la justice sur le traitement civil et pénal du contentieux environnemental** ce qui permettrait:

- la coopération entre les différentes directions du ministère;
- d'avoir une vision transversale dans les projets de textes et avis rendus du ministère; et
- d'avoir plus de poids dans les discussions interministérielles.

Recommandation n°2: Renforcer la formation de l'ensemble des acteurs du contentieux de l'environnement

Les membres du groupe sont unanimes quant à l'importance d'assurer une formation spécifique et de qualité aux magistrats traitant des contentieux de l'environnement.

Ils pensent que le faible investissement des magistrats en la matière est dû non seulement au manque de temps et de moyens, mais aussi au manque de connaissances. En effet, un magistrat qui traite un contentieux de l'environnement se confronte aux deux difficultés: sa technicité et l'appréciation des enjeux environnementaux. Bien que les administrations ou services d'enquêtes spécialisées puissent lui fournir un éclairage, il doit être en mesure de porter un regard critique. A l'inverse, le groupe constate que des **inspecteurs de l'environnement**, souvent ingénieurs disposant donc de connaissances techniques, mais aussi des **inspecteurs de la police judiciaire**, devraient être sensibilisés de leur côté au droit pénal et à la procédure pénale.

PROPOSITION?

Ainsi, le groupe de travail propose de **renforcer la formation à trois moments**:

Le groupe encourage des renforcements récents de formation de l'École nationale de la magistrature (l'ENM) en matière d'environnement et souligne la **nécessité de mettre en œuvre une acculturation solide au contentieux de l'environnement** lors de la formation initiale.

Concernant la formation continue, le groupe propose de **renforcer des formations croisées des acteurs de l'environnement au niveau local**. Il suggère le développement des **formations communes aux magistrats, inspecteurs de l'environnement et inspecteurs de la police judiciaire** pilotées par l'ENM d'une **manière déconcentrée** afin de dispenser une formation la plus spécialisée possible au niveau local.

Enfin, le groupe propose d'instaurer une **formation obligatoire préalable à l'entrée en fonction à un poste spécialisé traitant du contentieux de l'environnement**, s'inscrivant dans le cadre des formations changement de fonction de l'ENM.

ÉVOLUTIONS RÉCENTES ?

Circulaire de politique pénale en matière de justice pénale environnementale du Ministère de la Justice, le 9 novembre 2023, n°CRIM 2023 - 16 / G3 - 06/10/2023

Dans le but du renforcement de l'efficacité des enquêtes judiciaires traitant des atteintes à l'environnement, la circulaire encourage **des actions de formation ciblées et étendues au service d'une acculturation environnementale à destination des magistrats et des fonctionnaires et agents des administrations spécialisées**.

Il ne s'agit pas de véritables formations croisées, mais l'accent est mis sur la formation déconcentrée adaptée aux problématiques locales des magistrats et à la sensibilisation des inspecteurs de l'environnement au droit pénal et à la procédure pénale par le parquet de leur ressort.

Recommandation n°3: Créer des comités opérationnels à géométrie variable

Selon le groupe, le fait que l'**organisation** des services chargés de la criminalité environnementale soit **éclatée entre les polices administratives et la police judiciaire** entraîne **un manque de coopération entre les services et une coordination peu satisfaisante entre les acteurs judiciaires et l'administration.**

En effet, il est constaté que les inspecteurs de l'environnement ont une tendance à recourir à des solutions administratives (mesures non répressives donc) plutôt que de passer par la voie pénale. De ce fait, la remontée d'informations vers les autorités judiciaires est parfois inexistante. Or, cette absence de remontée d'informations entre les services administratifs (intervenant en première intention) et les services judiciaires (en cas de commission d'infractions) est un obstacle à l'efficacité de la lutte contre les atteintes à l'environnement et procure un sentiment d'impunité des industriels.

PROPOSITION

Le groupe préconise **la création d'un comité agissant à l'échelle nationale mais se réunissant également dans les réunions plus opérationnelles à un échelon départemental.**

Ce comité se réunirait :

- deux fois par an en assemblée plénière pour fixer et décliner les grands objectifs, et
- dans les réunions thématiques ciblées sur des enjeux locaux avec la présence de tous les acteurs de la police de l'environnement (administrative et judiciaire) mais également en présence d'acteurs de terrain, notamment des associations de défense de l'environnement.

Cette organisation permettrait:

- de développer **une synergie centrale pour les grandes orientations** tout en gardant **une action au plus près du terrain** à l'échelon départemental, et
- de coordonner et **institutionnaliser des échanges** entre les services administratifs et judiciaires et assurer une meilleure remontée d'informations.

ÉVOLUTIONS RÉCENTES

Le décret n°2023-876 du 13 septembre 2023 relatif à la coordination en matière de politique de l'eau et de la nature et de lutte contre les atteintes environnementales

Le décret a instauré des comités **opérationnels départementaux de lutte contre la délinquance environnementale (COLDEN)**. Ces comités, présidés par les procureurs de la république territorialement compétents, assurent la coordination opérationnelle entre les parquets, les services d'enquête et les autorités administratives compétentes. Afin de coordonner la lutte contre les atteintes à l'environnement, ils ont vocation à mettre en place des stratégies mobilisant l'ensemble des leviers d'action administratifs et judiciaires et à permettre la mise en œuvre de sanctions tant administratives que pénales.

L'instauration des COLDEN ne satisfait pas complètement à la recommandation du groupe dans la mesure où ces derniers n'agissent pas à l'échelle nationale. Néanmoins, ils permettent institutionnaliser des échanges entre les services administratifs et judiciaires et assurer une meilleure remontée d'informations.

Recommandation n°4: Instaurer une autorité administrative indépendante en charge du contrôle et du suivi de la sanction

Le groupe a constaté **un dysfonctionnement dans le suivi de l'exécution des sanctions**. Il se réfère à l'exemple des conventions judiciaires d'intérêt public environnementales (créées par la loi du 24 décembre 2020) conclues entre l'autorité de poursuite et l'entreprise responsable qui mettent en place des mesures de remise en l'état. Leur contrôle est assuré notamment par les services compétents du ministère chargé de l'environnement. Or, ces derniers peuvent souffrir d'un conflit d'intérêt puisqu'ils agissent sous l'autorité du préfet, et de ce fait, ils doivent arbitrer entre les intérêts économiques et écologiques ... **Cette dualité, accentuée par le manque d'effectifs, ne permet pas d'assurer le suivi de l'effectivité des remises en état.**

PROPOSITION

Le groupe préconise **la création d'une autorité administrative indépendante (AAI)** dont les missions seraient inspirées de l'agence française anti-corruption:

- coordination administrative, centralisation et diffusion des informations;
- recommandations à l'échelle nationale destinées aux personnes morales de droit public et privé;
- contrôle et suivi des mesures de réparation et des programmes de mise en conformité.

Le choix d'une AAI est justifié par le besoin de garantir la plus grande légitimité à travers:

- de leur caractère **indépendant**,
- de leur **pouvoir de décisions exécutoire et réglementaire**, et
- du **haut niveau d'expertise** (composition pluridisciplinaire avec un collège scientifique représentatif).

Enfin, la création d'une telle AAI s'écrit dans le mouvement du devoir de vigilance européen.

ÉVOLUTIONS RÉCENTES

Une proposition de loi constitutionnelle visant à créer un Défenseur de l'environnement sous forme d'une AAI a été soumise à l'Assemblée Nationale et devait être discutée en février 2023. Néanmoins, elle n'a pu être débattue en séance publique à ce jour.

Recommandation n°5: Créer un service national d'enquête

Enfin, le groupe souligne **la confusion liée à la dispersion des acteurs de police administrative et judiciaire dans différents services publics, qui complexifie et affecte la conduite des enquêtes judiciaires:**

- inspecteurs de l'environnement au sein du Ministère de l'environnement (OFB à compétence nationale, DREAL à compétence régionale, DDTM à compétence départementale, voire d'autres services à compétence locale) qui ont des compétences techniques mais manquent de formation en matière de police judiciaire, et
- police judiciaire relevant du Ministère de l'intérieur (OCLAESP, SNDJ, service de police et de gendarmerie) qui doit de son côté faire appel à des sachants en matière de l'environnement.

Aucun de ces services d'enquêtes ne peut être considéré comme une véritable police exclusivement ciblée sur la matière environnementale dans son ensemble et sous le contrôle de l'autorité judiciaire.

PROPOSITION

Le groupe recommande la création **d'un service d'enquête à compétence nationale en matière environnementale**, ce qui permettrait:

- d'identifier facilement un interlocuteur précis,
- d'assurer la lisibilité dans le domaine du droit pénal environnemental, et
- d'avoir une remontée d'informations plus fiable.

Le service serait basé sur la **diversité dans la composition** de ses effectifs (agents de l'OFB, de l'OCLAESP, des services déconcentrés, des agents douaniers, des policiers et des gendarmes). Le service se déclinerait au niveau local pour être plus près du terrain et il serait **dirigé par un magistrat de l'ordre judiciaire**.

ÉVOLUTIONS RÉCENTES

Circulaire de politique pénale en matière de justice pénale environnementale du Ministère de la Justice, le 9 novembre 2023, n°CRIM 2023 – 16 / G3 – 06/10/2023

Dans l'objectif du renforcement de l'efficacité des enquêtes judiciaires traitant des atteintes à l'environnement, la circulaire entend favoriser le développement du **recours à la co-saisine** entre les services d'enquête de police ou de gendarmerie et les fonctionnaires et agents habilités des administrations spécialisées afin **de développer de nouvelles synergies**. Le but est de disposer d'une expertise sur des contentieux environnementaux pointus et d'avoir une compréhension de la procédure dans sa globalité. Elle doit permettre un cadre d'échange spontané des informations et des pièces de procédure avec l'autre service d'enquête saisi.

La circulaire ne met pas en place la recommandation du groupe, mais tente de remédier en partie aux défaillances soulignées.

II. La modification de l'organisation judiciaire au service de l'efficacité du traitement du contentieux de l'environnement

Afin de pallier les lacunes dans le traitement du contentieux de l'environnement au sein de l'organisation judiciaire constatées par le groupe, ce dernier préconise d'adopter les recommandations suivantes.

Recommandation n°6: Imposer des transmissions d'informations à l'attention des pôles régionaux environnementaux
--

Les différentes juridictions pénales spécialisées, à savoir les PSPE (santé publique et environnement), les JULIS et les JIRS (délinquance environnementale) et les PRE (pôles régionaux environnementaux, nouvellement créés par la loi du 24 décembre 2020, spécialisés pour les affaires complexes) s'articulent afin de créer un dispositif complet pour apporter une réponse pénale efficace. Malgré cette organisation, **on constate une faible volumétrie** du

contentieux environnemental contrairement à d'autres contentieux qui génèrent un flux régulier. En effet, la transmission d'informations est un facteur déterminant pour permettre aux juridictions spécialisées de monter en puissance et développer une véritable expertise en la matière.

Or, la réforme instituant les PRE ne les a pas dotés d'un dispositif d'échange d'informations et actuellement, la communication entre les parquets locaux, les services enquêteurs et les PRE repose sur les initiatives personnelles, ce qui induit **des remontées d'informations contingentes et non homogènes entre les ressorts.**

PROPOSITION[?]

Le groupe propose de créer **un dispositif de double remontée d'informations aux PRE**: d'une part, une remontée d'informations systématique et concomitante du parquet local et du parquet du PRE par le service d'enquête, et d'autre part, l'information du parquet du PRE par le parquet local, dès lors qu'ils sont informés d'une affaire complexe d'atteinte à l'environnement.

ÉVOLUTIONS RÉCENTES[?]

Circulaire de politique pénale en matière de justice pénale environnementale du Ministère de la Justice, le 9 novembre 2023, n°CRIM 2023 – 16 / G3 – 06/10/2023

La circulaire instaure **l'information systématique du parquet du PRE territorialement compétent par le recours au système de la double information**. Ainsi, d'une part, les services enquêteurs doivent, dès qu'ils sont informés d'une infraction relevant du champ de compétence du PRE, informer concomitamment le parquet dont ils dépendent et le parquet du PRE compétent. D'autre part, il appartiendra également au parquet de se rapprocher du parquet PRE pour s'assurer de la transmission de l'information, le cas échéant de l'en aviser, afin que celui-ci puisse apprécier l'opportunité de se saisir de l'affaire au regard de sa complexité.

Recommandation n°7: Mettre en place une juridiction environnementale de plein exercice (ou à défaut, des pôles spécialisés au sein des formations de jugement)

Les membres du groupe de travail constatent que **l'organisation judiciaire actuelle ne va pas assez loin dans la spécialisation des juridictions** au traitement du contentieux environnemental.

Pour rappel, outre les juridictions spécialisées (PSPE, JULIS, JIRS et PRE), les juridictions de droit commun conservent leur compétence pour connaître des affaires environnementales qui ne relèvent pas de compétence expresse des juridictions spécialisées. Cette **complexité** entrave le bon accès du citoyen au juge, l'identification des interlocuteurs ainsi que l'acquisition par l'expérience des magistrats d'une véritable connaissance fine des problématiques environnementales.

PROPOSITION[?] Le groupe propose deux alternatives:

N°1: création d'une juridiction environnementale à compétence civile et pénale (proposition ambitieuse)

Le groupe propose de prendre des mesures fortes pour renforcer la lisibilité et l'efficacité de l'organisation judiciaire en créant **une juridiction environnementale spécialisée à double casquette qui agirait sur le volet civil et pénal.**

Le juge de l'environnement serait à la fois le juge d'urgence, de modes alternatives (médiation, CJIPE), des litiges de nature civile et pénale, des suites de la réparation et de la bonne exécution de ses décisions¹. Cette proposition constitue selon le groupe une réponse la plus aboutie au besoin de spécialisation et consolide la place accordée à la protection de l'environnement dans le système judiciaire.

N°2: création de formations de jugement spécialisées au niveau de grandes juridictions (ou de PRE) ou d'un référent environnement au sein des petites et moyennes juridictions (proposition minimum)

Le groupe estime souhaitable à minima de **créer des chambres de jugement spécialisées** afin d'assurer la qualité, la célérité et la visibilité du traitement du contentieux environnemental par les juridictions. Cela permettrait:

- de rendre une justice plus adaptée à leur propre échelle de valeurs (car pas comparable aux affaires de droit commun ni économique et financier)
- de former des magistrats, et
- de hisser la protection de l'environnement au rang des priorités d'actions du système judiciaire.

Pour les petites et moyennes juridictions, plutôt que de spécialiser une formation entière, il serait plus opportun de créer **des référents environnement** parmi les magistrats correctionnels.

ÉVOLUTIONS RÉCENTES

Ordonnance de roulement du 5 janvier 2024, Cour d'appel de Paris

Le 15 janvier 2024, lors de l'audience solennelle de rentrée, la cour d'appel de Paris a annoncé la mise en place, au sein de son pôle économique, d'**une chambre dédiée aux contentieux émergents, en charge des litiges sur le devoir de vigilance et la responsabilité écologique** - chambre 5-12. Elle sera donc compétente, entre autres, pour statuer en appel sur les décisions rendues par le tribunal judiciaire dans les litiges relatifs au devoir de vigilance, ainsi que sur les litiges portant sur la publication d'informations extra-financières pour les entreprises (et notamment la nouvelle directive « CSRD »).

Il ne s'agit donc pas d'une généralisation de la création des chambres spécialisées comme recommandé par le groupe, mais cette création peut être perçue comme une petite avancée pour le contentieux environnemental.

Recommandation n°8: Renforcer l'efficacité des procédures de référé

Le groupe de travail fait tout d'abord un inventaire de différentes procédures de référé existant en matière d'environnement:

- le **référé pénal environnemental** (L216-3 du code de l'environnement) qui s'applique uniquement pour les manquements aux règles de la procédure générale d'autorisation

¹ Le groupe précise toutefois que les JIRS et PSPE devraient être maintenus et qu'en matière civile, uniquement des attributions actuelles des PRE devraient être accordées à cette juridiction.

environnementale et des règles de préservation de la qualité et de la réparation des eaux;

- mesures conservatoires immédiates destinées à **protéger les animaux d'espèces** (L415-4 du code de l'environnement);
- **les référés en matière civile** (art.834 et 835 al.1 du code de la procédure civile) applicables au contentieux environnemental; et
- **les référés administratifs** (suspension, liberté, conservatoire et évaluation) qui permettent de garantir le respect de la procédure administrative, elle-même destinée à éviter tout dommage à l'environnement.

Les membres du groupe considèrent qu'il est néanmoins nécessaire de **renforcer l'efficacité des mécanismes de référé**, plus particulièrement du référé environnemental car agir rapidement est fondamental en cas d'atteintes à l'environnement, celles-ci conduisant souvent à des dommages irréversibles.

PROPOSITION Le groupe propose deux alternatives articulées autour de la création d'une juridiction environnementale unique (cf recommandation n°7):

N°1: création d'un référé unique (proposition ambitieuse)

Si une juridiction environnementale de plein exercice venait à être instituée, il conviendrait de créer **un référé unique** permettant de prévenir et de faire cesser les dommages à l'environnement **sans distinction entre le référé en matière civile ou pénale.**

Le champ d'application pourrait être élargi afin de pouvoir saisir le juge judiciaire pour prendre toute mesure visant à faire cesser immédiatement une atteinte à l'environnement.

N°2: proposition alternative

A défaut de la création d'une juridiction environnementale, le groupe recommande:

- d'étendre des **compétences civiles du parquet pour agir devant le juge des référés**, le parquet devrait pouvoir utiliser tous les mécanismes procéduraux, y compris civils, afin de prévenir ou de faire cesser une atteinte à l'environnement;
- **d'étendre des compétences en matière environnementale du parquet au titre de l'article 423 du code de la procédure civile**, le ministère public devrait pouvoir agir au titre de la défense de l'ordre public; et/ou
- **d'élargir le champ d'application du référé pénal environnemental** à d'autres infractions, notamment de commission (pollution des eaux, dépôts ou abandon de déchet).

Recommandation n°9: Étendre la compétence du parquet européen à la matière environnementale

Les atteintes à l'environnement revêtent intrinsèquement une **dimension internationale et européenne, la pollution ne connaissant pas de frontière.** Elles représentent troisième activité la plus lucrative : la criminalité environnementale génère entre 110 et 281 milliards USD par an. Le contexte international et européen est propice à l'accentuation de la coopération et de ce fait, il priorise la lutte contre la criminalité environnementale.

Le **Parquet européen**, instauré le 1^{er} juin 2021, est actuellement en charge des poursuites des infractions financières transfrontalières portant atteinte aux intérêts de l'Union européenne lorsqu'elles représentent une certaine gravité. Il possède toutes les prérogatives d'action

publique d'un parquet et jouit d'une pleine indépendance à l'égard des États membres. Or, les discussions en cours proposent d'étendre les prérogatives du Parquet européen aux infractions environnementales.

PROPOSITION

Le groupe de travail considère que **l'extension des prérogatives du Parquet européen à la matière environnementale permettrait une meilleure protection de l'environnement par le droit pénal en renforçant l'effectivité de la prévention et de la répression des atteintes à l'environnement.** Cette extension est toutefois soumise à quelques conditions, dont notamment l'accord unanime du Conseil européen qui, selon le groupe, constitue le principal frein politique.

ÉVOLUTIONS RÉCENTES

Rapport de la commission des affaires européennes sur la proposition de résolution européenne de Mme Naïma Moutchou visant à étendre les compétences du Parquet européen aux infractions à l'environnement (n°2395)

En France, la volonté d'étendre les compétences du Parquet européen à la matière environnementale a été confirmée par la proposition de résolution européenne n°2395 de l'Assemblée Nationale. La résolution a été adoptée par la Commission des affaires européennes de l'Assemblée le 27 mars 2024.

III. Améliorer la réponse pénale et son suivi

Le groupe de travail conclut ses travaux sur l'amélioration nécessaire de la réponse pénale aux infractions environnementales.

Recommandation n°10: Infractions environnementales de moindre gravité: développer la troisième voie, recruter des délégués spécialisés du procureur et créer des assistants spécialisés en matière de lutte contre les atteintes à l'environnement

Le groupe s'est également penché sur le traitement des infractions à l'environnement de moindre gravité. **Il constate qu'aucune organisation spécifique n'est en place et les pratiques sont variables au gré des moyens disponibles et du seuil de priorité assigné.** Toutefois, il est constaté que les parquets font face à cette situation en ayant **recours à la «troisième voie»** : en moyenne 70% des affaires environnementales donnent lieu à des alternatives aux poursuites.

PROPOSITION

L'importance de la «troisième voie» est donc acquise et justifie de ce fait qu'une attention particulière lui soit portée, en particulier en terme de moyens humains qui lui sont consacrés. Le groupe de travail considère que la **systematisation du recrutement de délégués du procureur spécialisé en matière d'atteintes à l'environnement** constitue une voie d'amélioration significative. De plus, il envisage **la création d'assistants spécialisés en matière de lutte contre les atteintes à l'environnement**, déployés au niveau des parquets généraux et des juridictions PRE (basé sur le modèle des assistants spécialisés pour la prévention du terrorisme).

ÉVOLUTIONS RÉCENTES ?

Circulaire de politique pénale en matière de justice pénale environnementale du Ministère de la Justice, le 9 novembre 2023, n°CRIM 2023 – 16 / G3 – 06/10/2023

Dans l'objectif d'apporter une réponse pénale ferme et adaptée, la circulaire encourage les parquets dans le **recrutement des délégués du procureur spécialisés en matière d'environnement**, ainsi que de développer des formations de ces derniers sur la thématique environnementale pour leur permettre de renforcer leurs connaissances et de développer le contenu des alternatives aux poursuites qui leur sont confiées.

Recommandation n°11: Redéfinir l'infraction de mise en danger en matière environnementale

Le groupe part du constat que **l'infraction de mise en danger de la personne d'autrui prévue dans le code pénal** est potentiellement applicable en matière environnementale, mais son application rarissime prouve son inadaptation à la problématique du contentieux environnemental. En effet, outre son cadre strict, cette qualification du droit pénal commun entend protéger la personne physique et non l'environnement.

Par ailleurs, **la loi du 22 août 2021** portant lutte contre le dérèglement climatique a inséré au sein du code de l'environnement l'article L173-3-1 qui entend sanctionner «**la mise en danger de l'environnement**». Toutefois, selon le groupe, cette nouvelle incrimination ne crée pas un délit de mise en danger de l'environnement en tant que tel, mais une simple circonstance aggravante qui de plus s'avère très limitative.

Selon le groupe, **l'absence d'une incrimination spéciale** et l'instauration de cette **circonstance aggravante à faible spectre** engendrent un vide juridique certain en termes de répression et de dissuasion qu'il pourrait être opportun de combler.

PROPOSITION?

Ainsi, pour accompagner et compléter l'incrimination d'écocide (récemment introduite en droit positif), le groupe souhaite la création **d'un délit autonome de mise en danger de l'environnement** en proposant sa définition comme suit: **le fait d'exposer directement ou indirectement l'environnement dans ses différentes composantes** (l'eau, l'air, les sols et les sous-sols, la faune et la flore, ou les écosystèmes) par la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, ou par une faute caractérisée au sens de l'art.121-3 du code pénal **à un risque immédiat de dégradation substantielle ou durable de nature à mettre en péril l'environnement**.

Recommandation n°12: Adapter les procédures de saisines et de confiscations

Le groupe déplore **l'insuffisance des sanctions**, essentiellement constituées par des amendes, prononcées à l'encontre **des auteurs d'infractions environnementales**. Selon le groupe, **les saisies et confiscations** ont montré leur grande efficacité, mais ne constituent qu'une très faible part pour les infractions environnementales (en 2018, seulement 8390 euros ont été saisis).

PROPOSITION

La création de nouveaux instruments n'étant pas nécessaire, le groupe recommande néanmoins d'adapter le dispositif existant au contentieux environnemental comme suit:

- étendre le champ d'application de la peine de confiscation générale du patrimoine (prévue à l'art. 131-21 al.6 du code pénal) pour des infractions environnementales les plus graves;
- sensibiliser les enquêteurs et les magistrats aux saisis et confiscations du produit direct ou indirect des infractions environnementales et aux saisis en valeur de ce produit (ex. confiscation par équivalent d'une économie réalisée en n'effectuant pas les travaux nécessaires à une mise en conformité) ;
- créer un fonds de concours dédié à la protection de l'environnement (l'exception au principe d'affectation au budget général de l'État), les fonds saisis pourraient être utilisés pour financer la remise en état, pour les mesures de réparation etc. ; et
- créer un mécanisme de réaffectation environnementale des biens confisqués (permettant de mettre à disposition un bien immobilier au bénéfice d'associations reconnues d'utilité publique ou aux parcs régionaux ou nationaux avec l'objectif immédiat de protection de milieux fragiles).

ÉVOLUTIONS RÉCENTES

Circulaire de politique pénale en matière de justice pénale environnementale du Ministère de la Justice, le 9 novembre 2023, n°CRIM 2023 – 16 / G3 – 06/10/2023

La circulaire demande aux parquets de veiller à requérir toutes peines complémentaires permettant de répondre à la gravité de l'atteinte et notamment à la confiscation de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou de la chose qui en est le produit direct ou indirect.

Recommandation n°13: Encourager le recours à la convention judiciaire d'intérêt public environnementale

La loi du 24 décembre 2020 relative au parquet européen a étendu le mécanisme de la **convention judiciaire d'intérêt public** (CJIP), prévu initialement en matière de la lutte contre la corruption et la fraude fiscale, **aux délits prévus par le code de l'environnement et aux infractions connexes** (CJIPE).

Cet outil, qui constitue une des alternatives aux poursuites, s'avère **efficace** et particulièrement **adapté** au contentieux pénal de l'environnement dans la mesure où il répond sur la nécessité d'une réponse rapide et se concentre sur la mise en conformité et la réparation des préjudices subis.

Pour rappel, la CJIPE, définie souvent comme une «justice négociée» peut prévoir (i) une amende d'intérêt public, (ii) une mise en conformité, (iii) une réparation du préjudice écologique dans un délai max. de 3 ans; (iv) une réparation des dommages si victime identifiée le cas échéant dans un délai max. de 1 an.

PROPOSITION

Le groupe de travail recommande **l'utilisation future et fréquente** de ce mécanisme qu'il juge efficace, tout en renforçant sa fonction dissuasive et préventive.

Le groupe a analysé les 9 CJIPE conclues entre son entrée en vigueur et la publication de ce rapport, et préconise:

- **clarifier des modalités de calcul de l'amende d'intérêt public**, en modifiant le texte ou en apportant des précisions à minima par circulaire afin de rendre plus lisible cette évaluation et donner de la cohérence aux futures CJIPE;
- mieux accompagner juridiquement **l'évaluation du préjudice écologique**, en créant des formations de jugement spécialisées au niveau de grandes juridictions (ou de PRE) voire même, en instaurant une nomenclature;
- mieux suivre les programmes de mise en conformité; et
- renforcer l'information des associations de défense de l'environnement.

ÉVOLUTIONS RÉCENTES

Circulaire de politique pénale en matière de justice pénale environnementale du Ministère de la Justice, le 9 novembre 2023, n°CRIM 2023 – 16 / G3 – 06/10/2023

La circulaire encourage le développement des CJIPE dans le but d'apporter une réponse pénale ferme et adaptée et précise certaines modalités, notamment:

- l'appréciation de l'opportunité de la mise en œuvre;
- l'information de la victime et des associations de défense de l'environnement; et
- le calcul de l'amende qui doit être proportionnée et dissuasive.

Par ailleurs, au moment de la publication de ce rapport, 9 CJIPE ont été conclues et analysées. Or, force est de constater que **le recours aux CJIPE devient de plus en plus fréquent car 11 autres CJIPE ont été conclues depuis en espace d'un an.**

Andrea Sandei Koscova, juriste bénévole NAAT.