



DIRECTION
DES AFFAIRES CRIMINELLES ET DES GRÂCES
SOUS-DIRECTION DE LA JUSTICE PÉNALE SPÉCIALISÉE
Bureau de la santé publique, du droit social et de l'environnement

Circulaire du 21 avril 2015
Date d'application : immédiate

La garde des sceaux, ministre de la justice

A

Pour attribution

**Mesdames et Messieurs les procureurs généraux près les cours d'appel
Monsieur le procureur de la République près le tribunal supérieur d'appel
Mesdames et Messieurs les procureurs de la République**

Pour information

**Mesdames et Messieurs les premiers présidents des cours d'appel
Madame la présidente du tribunal supérieur d'appel
Mesdames et Messieurs les présidents des tribunaux de grande instance
Monsieur le membre national d'Eurojust pour la France**

N° NOR : JUSD 1509851 C

N° Circulaire: CRIM/2015-9/G4-21.04.2015

Titre : Orientations de politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement

N/REF : 2013/F/0038/FF3

Mots clefs : politique pénale ; environnement ; eau et milieux aquatiques ; installations classées ; pollutions ; urbanisme ; bois et forêts ; Convention de Washington ; transaction pénale ; coordination ; direction de la police judiciaire ; police administrative ; référent ; polices de l'environnement ; 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

Publication : Bulletin officiel et intranet justice

DACG
13, place Vendôme
75042 Paris Cedex 01
Téléphone : 01 44 77 60 60

Résumé

1. La définition d'une politique pénale adaptée aux enjeux environnementaux locaux

La désignation de magistrats référents pour le contentieux de l'environnement dans les parquets généraux et les parquets, déjà préconisée par la circulaire du 23 mai 2005, est de nature à faciliter les relations avec les administrations concernées et doit favoriser la coordination et l'examen du bilan de la politique pénale localement déclinée.

La collaboration avec les administrations déconcentrées et les établissements publics en charge des polices de l'environnement permet d'identifier les enjeux locaux et de bâtir une politique pénale adaptée.

A ce titre, la participation des procureurs de la République aux instances partenariales (missions interservices de l'eau et de la nature) au cours desquelles sont définis conjointement les plans de contrôle est essentielle. Par ailleurs, l'établissement de protocoles d'accord avec les préfets et les établissements publics concernés doit être encouragé afin d'articuler les réponses pénales et administratives.

2. Le traitement judiciaire des atteintes à l'environnement

Les agents des administrations et des établissements publics en charge des polices de l'environnement disposent à la fois de compétences de police administrative et de police judiciaire. Ils exercent leurs missions de police judiciaire sous la direction du procureur de la République qui doit veiller à en assurer l'effectivité en leur transmettant des instructions précises afin d'améliorer l'efficacité des contrôles et la qualité des procédures.

Il appartient également aux procureurs d'assurer la coordination des administrations spécialisées et des services d'enquête (police nationale, gendarmerie et douanes) afin de déterminer les procédures pouvant être traitées par les seuls agents spécialisés et celles nécessitant l'intervention des services d'enquête.

Enfin, une véritable doctrine de réponse pénale en matière d'atteintes à l'environnement doit guider l'action du ministère public autour des principes suivants :

- recherche systématique de la remise en état, quelle que soit l'orientation procédurale ;
- poursuites systématiques en cas de dommage grave ou irréversible, d'obstacle aux fonctions ou de réitération ;
- alternatives aux poursuites dans tous les autres cas.

Introduction.....	3
1. La définition d'une politique pénale adaptée aux enjeux environnementaux locaux.	6
1.1. Le rôle des magistrats référents et des parquets généraux	6
1.2. La concertation en vue de l'élaboration d'une politique pénale adaptée aux enjeux locaux.....	7
1.2.1. Un état des lieux dressé en concertation avec les administrations.....	7
1.2.2. La consultation des associations agréées de protection de l'environnement.....	7
1.3. La mise en œuvre de la politique pénale : la coordination avec les services administratifs	8
1.3.1. La participation aux instances partenariales au cours desquelles sont définis conjointement les plans de contrôle interservices.....	8
1.3.2. La coordination des réponses pénales et administratives, le cas échéant par l'établissement de protocoles d'accord avec les administrations spécialisées	9
1.3.3. La transmission des informations sur les suites pénales et administratives	10
1.3.4. La coordination avec l'administration disposant du pouvoir d'engager des poursuites.....	11
2. Le traitement judiciaire des atteintes à l'environnement.....	11
2.1. La direction de la police judiciaire	11
2.1.1. La direction de l'action des agents spécialisés.....	11
2.1.2. La coordination des activités de police judiciaire des administrations spécialisées et des services d'enquête.....	13
2.1.3. La direction de l'action des officiers et des agents de police judiciaire.....	14
2.2. Le cadre procédural pertinent	15
2.3. Des réponses pénales diversifiées selon la gravité et la nature des atteintes à l'environnement.....	16
2.3.1. Les principes de la réponse pénale aux atteintes à l'environnement	16
a- La recherche systématique de la remise en état	16
b- Une réponse pénale différenciée selon la gravité des atteintes, la réversibilité du dommage à l'environnement et la réitération.....	17
i. L'engagement des poursuites.....	17
ii. Les alternatives aux poursuites.....	19
iii. Le cas particulier de la transaction pénale.....	19
iv. La forfaitisation	20
2.3.2. Des réponses adaptées selon la diversité des contentieux	20

« La préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ».

Ce considérant de la Charte de l'environnement, intégrée au bloc de constitutionnalité depuis 2004, fait écho à l'article 410-1 du code pénal qui place parmi les intérêts fondamentaux de la Nation l'équilibre de son milieu naturel et de son environnement, au même rang que son indépendance, l'intégrité de son territoire, sa sécurité, ou les éléments essentiels de son potentiel scientifique et économique et de son patrimoine culturel.

Accompagnant une préoccupation grandissante de la société quant aux enjeux de la protection de l'environnement, le législateur a progressivement modernisé et renforcé le dispositif répressif en cette matière, à l'occasion notamment de la création du code rural et de la pêche maritime en 2010, de la refonte du code forestier en 2012, et de la réforme des polices de l'environnement par l'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2013, ratifiée par la loi n° 2013-619 du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable.

Ces réformes s'inscrivent dans un contexte de renforcement des exigences communautaires en matière pénale, comme l'a illustré la directive 2008/99/CE du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal.

En dépit de cette tendance générale à la pénalisation du droit de l'environnement, on observe, depuis plusieurs années, une diminution régulière du nombre de condamnations en ce domaine.

Plusieurs rapports publics ont, au cours des dix dernières années, dressé un constat sévère sur le traitement administratif et judiciaire des atteintes au droit de l'environnement, et plus encore en matière de police de l'eau et des milieux aquatiques¹. En 2009 et 2010, la Cour des comptes et le Conseil d'Etat ont tour à tour dénoncé le manque de coordination entre les parquets et les administrations déconcentrées et le déficit persistant de répression des infractions, tant par le manque de verbalisation par les services de contrôle que par la faiblesse des suites judiciaires apportées.

Plusieurs procédures en manquement ont en outre été diligentées par la Commission européenne contre la France, condamnée par la Cour de justice de l'Union européenne, notamment en 1991 et 2005 en matière de pêche maritime², et plus récemment, le 13 juin 2013, pour non-respect de la directive 1991/676 relative aux nitrates d'origine agricole.

Une dizaine de procédures est actuellement pendante devant la Cour de justice dans des matières aussi diverses que la protection de la qualité de l'air, la protection des espèces menacées, le traitement des déchets et le respect des espaces naturels.

¹ Rapport interministériel sur le renforcement et la structuration des polices de l'environnement en 2005, rapport de la Cour des comptes relatif au contrôle de la police de l'eau en 2009, rapport du Conseil d'Etat « L'eau et son droit » en 2010

² La France a été condamnée à une amende de 20 millions d'euros et à une astreinte de 57,7 millions d'euros, dont 12,5 % ont été mise à la charge du ministère de la justice

Ce contexte doit à l'évidence conduire l'autorité judiciaire à davantage de coordination avec l'administration et de vigilance dans la répression des atteintes à l'environnement, tout particulièrement dans le champ des contentieux communautaires (pollution des eaux d'origine agricole, traitement des eaux résiduaires urbaines, protection des espaces naturels et des espèces menacées, qualité de l'air, contrôle des pêches, déchets).

A la faveur des réformes d'ampleur du droit répressif de l'environnement adoptées depuis la diffusion de la circulaire du 23 mars 2005, et notamment de la réforme des polices de l'environnement, dont les grandes lignes sont présentées en annexe³, la présente circulaire a pour objet de fixer les grands principes qui doivent guider l'élaboration et la mise en œuvre de la politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement.

L'adaptation de cette politique pénale aux enjeux environnementaux locaux passe par une consultation des services spécialisés et des acteurs locaux et une étroite coordination avec les administrations déconcentrées (1).

Le traitement judiciaire doit être guidé par les principes suivants qui doivent constituer une véritable doctrine de réponse pénale : la recherche systématique de la remise en état du milieu, l'engagement des poursuites contre toutes les atteintes graves ou irréversibles à l'environnement et le développement d'alternatives aux poursuites pédagogiques dans les autres cas (2).

³ Voir annexes 1 à 3

1. La définition d'une politique pénale adaptée aux enjeux environnementaux locaux

Conformément aux principes définis par la circulaire de politique pénale de la garde des sceaux du 19 septembre 2012, les axes de la politique pénale nationale doivent être déclinés localement, afin de tenir compte des problématiques propres à chaque ressort.

La nécessité de cette adaptation au contexte local est particulièrement prégnante en matière d'environnement. L'analyse des rapports de politique pénale révèle en effet des types de contentieux très différents selon les particularismes géographiques, économiques, environnementaux et parfois saisonniers des ressorts concernés.

Au plan local, la politique pénale doit se fonder sur un état des lieux précis de la situation, établi en concertation avec les administrations concernées et en lien avec les acteurs locaux, sous l'impulsion des parquets généraux. Sa mise en œuvre nécessite ensuite une coordination étroite avec les administrations.

1.1. Le rôle des magistrats référents et des parquets généraux

L'efficacité du rôle du parquet passe d'abord par une bonne lisibilité de son organisation et par l'identification des magistrats qui sont en charge des contentieux de l'environnement. Il convient à ce titre qu'un magistrat référent, plus particulièrement chargé du traitement de ce contentieux, soit désigné au sein de chaque parquet et de chaque parquet général, et que son identité soit portée à la connaissance des services concernés, dont il doit être l'interlocuteur privilégié. Vous veillerez à me communiquer au début de chaque année la liste actualisée des magistrats référents désignés au sein de vos parquets et parquets généraux. Ils devront en outre figurer clairement dans les organigrammes des parquets et parquets généraux.

Les magistrats référents, dans les parquets et les parquets généraux, pourraient utilement disposer d'une adresse e-mail structurelle dédiée à ce contentieux sur le modèle suivant :

Environnement.pr.tgi-ville@justice.fr ou Environnement.pg.ca-ville@justice.fr

Le magistrat référent du parquet général veillera à organiser des réunions périodiques avec les magistrats référents des parquets afin de coordonner leur action et dresser le bilan des actions entreprises et des relations avec les administrations. Cette spécialisation permet par ailleurs de mettre en œuvre des actions de formation continue déconcentrées adaptées au contentieux local.

Je ne verrai qu'avantage à ce que les procureurs généraux organisent à ce titre une réunion annuelle associant les procureurs de la République placés sous leur autorité et les administrations concernées pour aborder à l'échelon de la cour d'appel l'ensemble des points de politique pénale spécifiques, en sollicitant le cas échéant l'appui de la direction des affaires criminelles et des grâces.

Les magistrats référents veilleront à obtenir des administrations spécialisées la désignation d'un point de contact unique, ce qui ne devra pas empêcher les contacts directs avec les inspecteurs de l'environnement.

Enfin, il paraît important que les procureurs généraux et les procureurs de la République veillent à la bonne transmission de l'information, des savoirs et des pratiques en cas de changement de magistrat référent dans les parquets généraux et les parquets.

1.2. La concertation en vue de l'élaboration d'une politique pénale adaptée aux enjeux locaux

1.2.1. Un état des lieux dressé en concertation avec les administrations

Pour élaborer un état des lieux des enjeux environnementaux locaux, il convient de vous rapprocher des services déconcentrés de l'Etat (DDTM, DREAL, DEAL, DPPP, DRAAF⁴, antennes régionales de l'ASN⁵) ainsi que des établissements publics spécialisés (ONEMA, ONCFS, ONF⁶, parcs nationaux, agence des aires marines protégées), qui sont à même d'apporter des éléments de diagnostic sur les points sensibles du ressort.

Par ailleurs, l'autorité administrative est appelée à définir ses propres orientations d'action, en particulier dans le cadre de ses missions de police administrative. La connaissance des plans et programmes annuels de contrôle, des actions prioritaires des services déconcentrés de l'Etat et celles des établissements publics spécialisés est indispensable à l'élaboration de la politique pénale. Il importe donc de se les faire communiquer.

1.2.2. La consultation des associations agréées de protection de l'environnement

Les associations agréées de protection de l'environnement, dont le statut, la procédure d'agrément et les prérogatives sont définis aux articles L. 141-1 et suivants du code de l'environnement, jouent souvent un rôle majeur dans la détection et la dénonciation des atteintes à l'environnement, et sont susceptibles d'appeler votre attention sur des situations parfois méconnues des administrations. Elles sont en outre fréquemment à l'origine de plaintes avec constitution de partie civile ou de citations directes devant les juridictions répressives.

Il n'y aurait dès lors qu'avantage à ce que les parquets identifient précisément les associations actives dans leur ressort et les invitent à exposer leurs préoccupations ou leurs attentes, afin de nouer un dialogue utile à la connaissance des enjeux environnementaux locaux.

⁴ Direction départementale des territoires et de la mer ; Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement ; Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement en outre-mer ; Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations ; Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt

⁵ Agence de sûreté nucléaire

⁶ Office national de l'eau et des milieux aquatiques ; Office national de la chasse et de la faune sauvage ; Office national des forêts

En application de l'article R. 141-17 du code de l'environnement, la liste des associations bénéficiant d'un agrément régional ou départemental peut vous être communiquée par le préfet, tandis que la liste des associations bénéficiant d'un agrément national est publiée sur le site internet du ministère chargé de l'environnement⁷.

Il convient enfin de rappeler le rôle des procureurs généraux dans l'instruction des demandes d'agrément des associations de protection de l'environnement par le préfet. En application de l'article R. 141-9 du code de l'environnement, le préfet doit en effet recueillir l'avis du procureur général, lequel le lui fait connaître dans un délai de deux mois. En raison des importantes prérogatives attachées au statut d'association agréée pour la protection de l'environnement, tant en matière de participation aux décisions publiques qu'en matière judiciaire, en ce qu'elles peuvent déclencher l'action publique même en cas de préjudice indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre (article L. 142-2 du code de l'environnement), vous veillerez à vous faire communiquer toute information utile à la formulation d'un avis éclairé.

1.3. La mise en œuvre de la politique pénale : la coordination avec les services administratifs

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

En outre, les services chargés de la police judiciaire de l'environnement disposent également de prérogatives et d'objectifs de police administrative qu'il convient de prendre en compte.

1.3.1. La participation aux instances partenariales au cours desquelles sont définis conjointement les plans de contrôle interservices

Selon la circulaire du 12 novembre 2010 du ministère de l'environnement relative à l'organisation et à la pratique du contrôle par les services et établissements chargés de mission de police de l'eau et de la nature⁸, les opérations de contrôle sont coordonnées au plan administratif par les DREAL sous l'autorité des préfets de région, et sont mises en œuvre à l'échelon départemental dans le cadre des MISEN⁹, sous l'autorité des préfets de département et la responsabilité des DDTM.

Les MISEN élaborent un plan de contrôle interservices, qui est soumis annuellement à la validation du préfet de département et du procureur de la République.

Il résulte de cette organisation administrative que les procureurs généraux sont les interlocuteurs privilégiés des préfets de région dans la définition des orientations

⁷ <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Listes-des-associations-agrees.html>

⁸ La circulaire du 12 novembre 2010 du ministère en charge de l'environnement est consultable sur le site intranet de la DACG, sous l'onglet bureau de la santé publique, droit social et de l'environnement, dans la rubrique environnement, ainsi que dans l'espace « fonctions spécialisées » au sein de la rubrique « magistrat chargé des contentieux environnementaux »

⁹ Missions interservices de l'eau et de la nature

générales de la politique de contrôle et l'examen du bilan de l'activité des polices de l'environnement.

Les procureurs de la République constituent par ailleurs les interlocuteurs des préfets de département dans le cadre de l'élaboration et la mise en œuvre des plans de contrôle interservices. Il importe à ce titre qu'ils prennent toute leur place dans ces instances interministérielles, en participant aux réunions annuelles de la MISEN au cours desquelles sont soumis à leur validation les plans de contrôle interservices annuels. Ces rencontres sont en outre l'occasion pour les parquets de prendre connaissance du bilan global des opérations de contrôle des services et de faire connaître les grandes orientations de politique pénale.

1.3.2. La coordination des réponses pénales et administratives, le cas échéant par l'établissement de protocoles d'accord avec les administrations spécialisées

En raison de la diversité des contentieux de l'environnement, du grand nombre de services compétents et de la variété des réponses tant administratives que judiciaires susceptibles d'être apportées aux comportements répréhensibles, la plupart des parquets a, en application des préconisations de la circulaire du 22 août 2007 relative à la mise en œuvre de la transaction pénale dans le domaine de la police de l'eau et de la pêche en eau douce, établi des protocoles d'accord avec l'autorité préfectorale, l'ONEMA, l'ONCFS voire les parcs nationaux, l'agence des aires marines protégées et l'ONF.

Ces protocoles, initialement réservés à la mise en place de la transaction pénale dans ces domaines spécifiques, ont progressivement été élargis au mode de traitement des infractions en matière de préservation des milieux physiques, des espaces protégés, de la faune, de la flore, de la pêche et de la chasse.

Il convient de rappeler que la définition de la politique pénale relève de la seule compétence du procureur de la République et que cette prérogative ne saurait faire l'objet d'une contractualisation. Toutefois, ces protocoles permettent de déterminer les modalités pratiques du traitement des procédures et l'organisation des échanges avec les polices spéciales de l'environnement.

Ils sont l'occasion de rappeler :

- les objectifs communs ;
- les attributions de chacun ;
- les modes de recherche et de constatation des infractions ;
- la distinction entre les opérations de contrôle administratif et judiciaire ;
- les différentes réponses pénales possibles au vu des orientations de politique pénale définies par le procureur de la République.

Ils permettent également :

- de préciser la politique de verbalisation par timbre-amende ;
- de déterminer les modalités d'échange d'informations sur les suites judiciaires et administratives ;
- de définir les modalités de participation des agents verbalisateurs à l'audience ;

- de préciser les infractions pour lesquelles le procureur de la République autorise l'administration à engager un processus transactionnel, sous réserve de l'homologation individuelle de chaque proposition de transaction ;
- de définir un barème transactionnel modulable en fonction des circonstances de l'infraction et de la personnalité du mis en cause ;
- de définir les modalités de transmission des procédures à l'autorité judiciaire.

Cette pratique, dont l'objectif est d'améliorer l'articulation entre les réponses administratives et pénales tout en fluidifiant le traitement des procédures, doit être poursuivie dans un souci de coordination et de respect des prérogatives de chacun.

Les protocoles existants devront néanmoins être revus compte-tenu des dispositions issues de l'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 et en particulier de l'extension du champ d'application de la transaction pénale (voir *infra* et annexe 3).

Pour ce faire, un modèle de protocole susceptible d'être adapté au contexte de chaque ressort vous est proposé en annexe 9, élaboré par la DACG conjointement avec le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

A défaut d'établissement de tels protocoles, les parquets veilleront, par des rencontres périodiques, à instaurer des échanges d'informations réguliers avec les administrations spécialisées et à développer des outils de coordination des réponses administratives et pénales.

1.3.3. La transmission des informations sur les suites pénales et administratives

En vue d'assurer une meilleure lisibilité de la réponse pénale pour les administrations spécialisées, mais aussi une meilleure traçabilité des procédures dans ce contentieux dans lequel les autorités françaises sont régulièrement amenées à rendre compte de leur action devant la Commission européenne, il importe de faire connaître aux services verbalisateurs les suites réservées aux procès-verbaux qu'ils ont établis. Cette transmission d'informations peut notamment être réalisée au moyen du retour d'une fiche navette (voir *infra* en annexe du modèle de protocole) ou de la transmission périodique d'un tableau de bord.

Par ailleurs, les parquets appelleront l'attention des autorités administratives sur la nécessité de les informer systématiquement des suites administratives envisagées et des éventuelles propositions de transaction formulées dans les procédures judiciaires qui leur sont adressées. La transmission concomitante des procès-verbaux au procureur de la République et à l'autorité administrative compétente, en application de l'article L. 172-16 du code de l'environnement, nécessite en effet une bonne coordination des réponses pénales et administratives. Les modalités de cette transmission de l'information pourraient avantageusement être déterminées dans les protocoles conclus avec l'administration.

1.3.4. La coordination avec l'administration disposant du pouvoir d'engager des poursuites

Aux termes de l'article L. 161-22 du nouveau code forestier, le directeur régional de l'alimentation de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) remplit les fonctions du ministère public pour toutes les contraventions prévues par ce code, quel que soit le régime de propriété des bois et forêts.

Conformément à l'article L. 161-24 de ce code, le DRAAF peut engager des poursuites par voie de citation directe ou de réquisitions aux fins d'ordonnance pénale dans le mois qui suit la clôture des opérations et après en avoir informé le procureur de la République, qui peut s'y opposer.

Il apparaît dès lors indispensable de coordonner les orientations du ministère public et celles du DRAAF pour l'exercice de l'action publique dans ce domaine.

En dehors du domaine des contraventions forestières, une bonne coordination du procureur et de l'officier du ministère public en matière contraventionnelle est également un facteur de cohérence de la réponse pénale, dès lors que certains comportements proches sont susceptibles de constituer, selon les circonstances, des contraventions de 4^{ème} classe ou de 5^{ème} classe.

2. Le traitement judiciaire des atteintes à l'environnement

Le traitement judiciaire des atteintes à l'environnement passe par la conduite effective de l'action des agents chargés de la police judiciaire, par la définition du cadre d'enquête pertinent et par une réponse pénale pédagogique et graduée selon les types de contentieux et leur gravité.

2.1. La direction de la police judiciaire

2.1.1. La direction de l'action des agents spécialisés

Les agents habilités à constater les infractions au droit de l'environnement exercent leurs missions de police judiciaire sous la direction du procureur de la République, en application de l'article 12 du code de procédure pénale.

Leurs missions de police judiciaire ne représentent généralement qu'une partie de leurs attributions et de leur activité. En effet, si les agents des établissements publics de l'Etat se sont plutôt spécialisés dans les procédures judiciaires, la recherche et la constatation des infractions, les agents des services déconcentrés de l'Etat (DDTM, DREAL, DDPP) sont davantage spécialisés dans les procédures administratives, même si tous ces services disposent, en termes de pouvoirs de contrôle, tant de prérogatives de police judiciaire que de prérogatives de police administrative.

Il appartient donc au parquet de diriger et coordonner l'action de ces agents et de leur transmettre des directives précises, qui doivent permettre d'améliorer la pertinence des constatations, la qualité des procès-verbaux au regard des exigences de la procédure pénale, et la lisibilité des procédures, ces trois facteurs conditionnant étroitement la réponse pénale qui y sera apportée.

Il peut notamment être rappelé aux agents :

- la nécessité de faire figurer dans le procès-verbal leurs constatations personnelles, ainsi que le visa des infractions et des textes d'incrimination, l'ajout d'une copie de ces textes pouvant être utile ;
- l'utilité d'apporter, dans le courrier ou le rapport de transmission du procès-verbal, des éléments de contextualisation des faits constatés, qui sont de nature à permettre une meilleure appréhension des faits par le parquet, ainsi que par la juridiction en cas d'engagement des poursuites :
 - une brève synthèse des éléments reprochés au mis en cause ;
 - en cas de non-respect de mises en demeure, des observations relatives à la bonne ou mauvaise volonté de l'auteur, à l'existence d'obstacles pouvant justifier le retard ou la non-exécution des mesures prescrites ;
 - les antécédents du mis en cause en matière d'atteintes à l'environnement et l'historique des actions administratives entreprises ;
 - les données nationales de la problématique et le contexte local qui permettent de déterminer l'enjeu et la gravité de l'infraction ;
 - le cas échéant, et notamment selon l'importance de l'atteinte à l'environnement, resituer les faits dans un cadre plus large que celui des données nationales, en les contextualisant avec des informations sur les conséquences sur le cadre de vie, les écosystèmes, la biodiversité, la biosphère, et leurs équilibres, sur la santé humaine ou animale, et, au besoin en les documentant avec des photographies, des tableaux statistiques, des données scientifiques, dont les sources devront être citées (Interpol, Europol, Programme des Nations Unies pour l'Environnement – PNUE, Secrétariat des conventions internationales – CITES par exemple, Union Internationale de Conservation de la Nature – UICN) ;
 - le cas échéant, une évaluation de l'avantage économique retiré de la commission de l'infraction.

Les échanges dématérialisés des procédures, facilités par la mise en service de boîtes de messagerie dédiées, permettront un traitement accéléré des procédures, notamment dans l'hypothèse où une transaction est envisagée.

Enfin, il devra être rappelé aux agents l'obligation d'aviser le procureur de tout crime ou délit dont ils pourraient avoir connaissance dans l'exercice de leurs fonctions, découlant de l'application de l'article 40 du code de procédure pénale.

A l'occasion des actions de formation que les administrations organisent au plan local, l'intervention du magistrat référent pourrait constituer un moment privilégié permettant

de faire état des exigences requises pour la constatation des infractions et de connaître les difficultés que les agents peuvent rencontrer dans l'exercice de ces missions.

2.1.2. La coordination des activités de police judiciaire des administrations spécialisées et des services d'enquête

Compte tenu de la multiplicité des services spécialisés, de la diversité des atteintes à l'environnement et de la spécificité de ce contentieux qui nécessite une recherche active des infractions pour faire émerger les manquements significatifs, il appartient aux parquets d'assurer la coordination entre les services disposant de prérogatives de police judiciaire.

A minima, cette coordination doit prendre la forme de rencontres bilatérales ou multilatérales, dont il vous appartient de fixer la régularité, entre le magistrat référent du parquet et les administrations concernées, en y associant les services territoriaux de police judiciaire (police, gendarmerie et douanes). Ces contacts ont notamment pour objet de développer les échanges d'informations, de dresser le bilan des actions menées et définir les orientations à venir. Ils permettent également d'identifier les situations répréhensibles et de coordonner les opérations de police judiciaire sur le terrain, pour y associer services d'enquête et administrations spécialisées.

Lorsque l'importance et la nature du contentieux le justifient, il sera envisagé d'instituer une cellule judiciaire opérationnelle, comme il en existe à l'initiative de certains parquets¹⁰. Constituée, selon l'organisation judiciaire et administrative locale, au niveau départemental, régional ou au niveau de la cour d'appel, cette cellule peut rassembler les magistrats des parquets chargés de l'environnement, les administrations partenaires, ainsi que les services d'enquête. La constitution de telles cellules, dont l'objectif est de faire émerger les atteintes graves à l'environnement, a déjà permis de révéler des affaires significatives. Le développement de telles initiatives doit être encouragé, non pas pour créer une nouvelle structure institutionnelle, mais afin de promouvoir, de façon souple, une coordination opérationnelle et volontariste de la recherche des infractions.

L'autorité préfectorale devra évidemment être informée de ces réunions.

Par ailleurs, j'appelle particulièrement votre attention sur les nouvelles dispositions de l'article L. 172-8 du code de l'environnement¹¹ qui autorisent explicitement les inspecteurs de l'environnement à recueillir sur procès-verbal les déclarations de toute personne susceptible d'apporter des éléments utiles à leurs constatations, que celle-ci soit ou non mise en cause.

¹⁰ De telles initiatives ont notamment été prises dans les Bouches-du-Rhône par les parquets d'Aix-en-Provence, de Marseille et de Tarascon (comité opérationnel de lutte contre les atteintes à l'environnement), dans l'Hérault par le parquet de Montpellier (comité de suivi des dossiers d'atteinte à l'environnement), dans les Hauts-de-Seine par le parquet de Nanterre (comité de lutte contre les outrages à l'environnement) et en Eure-et-Loir par le parquet de Chartres (comité des polices de l'environnement).

¹¹ Voir annexe 1

Lorsque des infractions ont été constatées par procès-verbal d'une administration spécialisée, il vous appartient dès lors de réserver la saisine d'un service d'enquête pour les procédures qui le justifient, notamment lorsqu'une mesure coercitive est envisagée, que des infractions de droit commun sont susceptibles d'être également relevées ou que des investigations complexes doivent être réalisées. Cette pratique doit permettre de réduire le délai de traitement des procédures en exploitant les nouvelles prérogatives des inspecteurs de l'environnement.

Lorsque les faits commis s'y prêtent, une saisine conjointe et concomitante des agents des inspecteurs de l'environnement et d'un service de police ou de gendarmerie, peut être organisée et constituer un gage d'efficacité de l'enquête.

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

La part du contentieux de l'environnement est souvent marginale au regard de l'activité et des missions des officiers et agents de police judiciaire. Aussi il est nécessaire de les sensibiliser à ce domaine en leur transmettant des directives précises de politique pénale.

Il conviendra tout d'abord d'identifier, au sein des services de police, de gendarmerie et de douanes, les enquêteurs ayant acquis une formation ou une expérience en matière d'atteintes à l'environnement, ou susceptibles de s'investir dans ce domaine.

Il peut être rappelé à ce titre la compétence de l'office central de lutte contre les atteintes à la santé publique et à l'environnement (OCLAESP). Cet office central, créé en 2004 et basé à Arcueil (Val-de-Marne), est un service de police judiciaire à compétence nationale qui a vocation à s'intéresser à l'ensemble du contentieux découlant des atteintes portées à l'environnement et à la santé publique.

Il a reçu pour missions principales :

- d'animer et coordonner les investigations de police judiciaire et d'assister les enquêteurs ainsi que tous les ministères intéressés ;
- d'observer et d'étudier les comportements les plus caractéristiques des auteurs et complices et de centraliser les informations ;
- de participer, dans ses domaines de compétence, à des actions de formation et d'information ;
- de traiter les demandes d'assistances internationales et nationales.

Il peut être saisi directement par les parquets et magistrats instructeurs. Les cas de saisine exclusive de l'OCLAESP doivent être limités aux affaires les plus significatives. Il convient de privilégier les saisines conjointes avec les services d'enquête régionaux. En fonction de la spécificité des dossiers, l'OCLAESP peut aussi être saisi conjointement avec le service national de la douane judiciaire, avec le service national des enquêtes de la direction de la consommation de la concurrence et de la répression des fraudes ou avec la brigade nationale des enquêtes vétérinaires et phytosanitaires. L'OCLAESP peut également intervenir en appui technique aux unités enquêtrices locales.

Par ailleurs, les directives de politique pénale transmises doivent insister sur la nécessité de mettre en œuvre des actions concertées avec les services administratifs spécialisés, programmées et déterminées dans le cadre de rencontres entre les agents intervenants

sous l'égide du parquet compétent. Elles devront permettre aux acteurs de profiter de l'expérience judiciaire, des pouvoirs coercitifs et de la compétence matérielle étendue des officiers et agents de police judiciaire d'une part, et de la compétence technique des agents spécialisés en matière d'atteintes à l'environnement d'autre part.

En dehors de toute action concertée, le parquet devra inciter les officiers et agents de police judiciaire à solliciter le concours des agents des administrations spécialisées. Cette pratique, déjà mise en œuvre, est désormais consacrée à l'article L. 172-10 alinéa 1^{er} du code de l'environnement¹². Elle permet de cibler immédiatement et de manière exhaustive les infractions susceptibles d'être retenues afin de donner une réponse rapide, ferme et adaptée aux faits constatés.

2.2. Le cadre procédural pertinent

Le recours à l'enquête de flagrance ou préliminaire doit être favorisé. Il permet de développer le traitement en temps réel par un magistrat référent des procédures d'atteintes à l'environnement afin d'éviter la persistance dans le temps de situations illégales et génératrices de dommages croissants.

L'ouverture d'une information judiciaire doit rester exceptionnelle et liée à la particulière complexité de l'affaire (multiplicité et complexité des investigations ou grand nombre de victimes susceptibles d'être concernées par les faits).

Ce cadre est parfois susceptible de fournir des outils procéduraux particulièrement adaptés au contentieux de l'environnement et propres à faire cesser les troubles. L'article 706-45 du code de procédure pénale permet ainsi de requérir le placement sous contrôle judiciaire d'une personne morale assorti du placement sous contrôle d'un mandataire de justice pour une durée de six mois renouvelable, en ce qui concerne l'activité dans l'exercice ou à l'occasion de laquelle l'infraction a été commise, ou de l'interdiction d'exercer d'une activité professionnelle à l'occasion de laquelle l'infraction a été commise lorsqu'il est à redouter un renouvellement de celle-ci.

Par ailleurs, il convient de rappeler la compétence des pôles de santé publique de Paris et Marseille en matière d'atteintes à l'environnement, en cas d'affaires de grande complexité.

En application de l'article 706-2 du code de procédure pénale, ces pôles sont compétents pour l'enquête, la poursuite, l'instruction et, s'il s'agit de délits, le jugement des infractions prévues par le code de l'environnement dans les affaires d'une grande complexité, relatives à un produit de santé, à un produit destiné à l'alimentation de l'homme ou de l'animal ou à un produit ou une substance auxquels l'homme est durablement exposé et qui sont réglementés en raison de leurs effets ou de leur dangerosité.

Au stade de l'enquête, le dessaisissement s'opère de parquet à parquet. Il convient néanmoins de prendre systématiquement l'attache préalable du parquet du pôle de santé publique territorialement compétent afin d'envisager, en concertation avec les procureurs

¹² Voir annexe 1

généraux concernés, tant l'opportunité que le moment et les modalités d'un tel dessaisissement. Pour les cas où naîtrait un conflit de compétence, qu'il soit de compétence positive ou négative, ce conflit devra être résolu selon les modes de résolution des conflits prévus par la circulaire du 30 septembre 2014 relative à la lutte contre la criminalité complexe et la grande délinquance économique et financière.

Les pôles, auprès desquels sont affectés des assistants spécialisés, peuvent également être contactés pour apporter leur expertise et leur appui technique aux juridictions, même en l'absence de dessaisissement. Lorsqu'une information judiciaire est ouverte, il y a lieu de faire application des dispositions des articles 706-2, 704-1 et 704-2 du code de procédure pénale.

Une circulaire relative aux pôles de santé publique sera prochainement diffusée afin de préciser la politique de saisine de ces juridictions spécialisées.

Vous voudrez bien me rendre compte de toute saisine d'un pôle de santé publique.

2.3. Des réponses pénales diversifiées selon la gravité et la nature des atteintes à l'environnement

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

2.3.1. Les principes de la réponse pénale aux atteintes à l'environnement

Les principes qui doivent guider le choix de la réponse pénale en matière d'atteintes à l'environnement sont d'une part la recherche systématique de la remise en état ou de la restauration du milieu, et d'autre part l'engagement de poursuites en cas de d'atteintes graves ou irréversibles à l'environnement, et en cas de manquement délibéré ou réitéré, les mesures alternatives aux poursuites étant privilégiées dans les autres cas.

a- La recherche systématique de la remise en état

Que des poursuites soient envisagées ou non, il convient de favoriser systématiquement la remise en état et la réparation du dommage, lorsqu'elles sont possibles, et ce avant jugement dans un souci d'efficacité.

En cas d'alternative aux poursuites, cette remise en état peut être recherchée par le biais d'un classement sous condition, d'une médiation pénale ou d'une composition pénale.

Dans le cadre des mesures alternatives aux poursuites, il pourrait être fait recours à des délégués du procureur spécialisés, qui pourront être sélectionnés en raison de leur intérêt particulier pour ce contentieux ou de leurs compétences professionnelles antérieures.

En cas d'engagement des poursuites, l'ajournement avec injonction, désormais applicable à toutes les infractions prévues par le code de l'environnement en application de l'article

L. 173-9 de ce code, constitue un moyen efficace d'obtenir une régularisation ou une remise en état avant le prononcé de la condamnation¹³.

Enfin, pour toute condamnation prononcée pour des infractions prévues par le code de l'environnement, le tribunal peut, en application de l'article L. 173-5 de ce code, ordonner toute mesure destinée à remettre en état les lieux auxquels il a été porté atteinte ou à réparer le dommage causé à l'environnement, en assortissant le cas échéant cette injonction d'une astreinte journalière ne pouvant excéder 3000 euros, pour une durée de trois mois au plus.

Vous veillerez dans cette hypothèse à requérir un dispositif suffisamment précis pour permettre l'exécution du jugement (nature des travaux à entreprendre, délai d'exécution, montant et durée de l'astreinte).

Il peut enfin être utile que le magistrat référent soit également chargé de l'exécution des peines prononcées en matière d'atteintes à l'environnement, qui nécessite des relations étroites avec les administrations compétentes dans le suivi de la mesure de remise en état. Il est indispensable de mettre en place un tableau de bord permettant un suivi effectif de ces procédures.

b- Une réponse pénale différenciée selon la gravité des atteintes, la réversibilité du dommage à l'environnement et la réitération

i. L'engagement des poursuites

Des poursuites doivent être engagées en cas d'atteinte directe au cadre de vie causant un dommage grave ou irréversible à l'environnement, de comportement réitéré, de non-respect des prescriptions administratives (mise en demeure, consignation, exécution de travaux, mesures conservatoires), d'obstacle au contrôle des agents, ainsi que d'échec des mesures alternatives aux poursuites.

A ce titre, j'appelle votre attention sur les nouveaux délits prévus par le II de l'article L. 173-1 et par l'article L. 173-2 (violations de mesures administratives), ainsi que par les articles L. 173-3 (atteintes graves à la santé ou la sécurité, ou de dégradation substantielle de l'environnement) et L. 173-4 (délit d'obstacle au contrôle) du code de l'environnement¹⁴.

La notion de réversibilité du dommage à l'environnement nécessite d'être explicitée. Trois niveaux peuvent être distingués :

- les atteintes irréversibles à l'environnement, c'est-à-dire entraînant une dégradation patente et irréparable de l'environnement ;
- les atteintes qui ne sont réversibles qu'à l'issue d'une longue période, laquelle varie en fonction des cycles de régénération des milieux et de la nature ;
- les atteintes réparables dans un délai raisonnable.

¹³ Voir annexe 2

¹⁴ Voir annexe 2

Il est en effet nécessaire de prendre en compte l'échelle de temps à l'issue de laquelle un dommage est susceptible d'être résorbé, de quelques jours à plusieurs dizaines voire centaines d'années. Les poursuites doivent être privilégiées lorsque les atteintes à l'environnement sont irréversibles, ou qu'elles ne peuvent être réparées dans un délai raisonnable.

Par ailleurs, parmi les éléments d'appréciation de la gravité des faits qui doivent conduire les parquets à engager des poursuites figurent l'importance du gain économique résultant de la violation de la règle environnementale, ainsi que l'existence d'un enjeu européen (contentieux communautaire, violation d'une réglementation européenne).

S'agissant du non-respect des prescriptions administratives (violation d'une mise en demeure notamment, ou non-respect de mesures de suspension, de fermeture ou d'interdiction), il convient de veiller à ce que les mesures alternatives aux poursuites ne soient mises en œuvre que de manière limitée et qu'elles n'aboutissent pas à laisser perdurer une situation illégale.

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

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

En cas de gain économique avéré résultant du non-respect du droit de l'environnement, il importe de requérir des peines dissuasives et proportionnées au montant de ce gain.

Vous veillerez en outre à rechercher la responsabilité des personnes morales, dès lors que les infractions environnementales auront été commises pour leur compte. Cette recherche ne doit toutefois pas exclure la recherche de la responsabilité individuelle des personnes physiques, d'autant qu'il n'est pas rare que les personnes morales soient mises en liquidation judiciaire avant le terme de la procédure pénale. Il est nécessaire de préciser enfin qu'il ne peut être recouru aux mesures alternatives aux poursuites à l'égard des personnes morales.

Lorsque le mis en cause a reconnu sa responsabilité, les poursuites peuvent être engagées sous la forme d'une comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC). Néanmoins, dans ce cadre, le parquet ne peut pas proposer au mis en cause la remise en état des lieux, le cas échéant sous astreinte, qui ne constitue pas une peine mais une mesure à caractère réel destinée à faire cesser une situation illicite (CASS. Crim. 8 juin 1989).

Lorsque des poursuites ont été engagées, il conviendrait de prévoir, dans la mesure du possible, un audiencement régulier et spécialisé dédié aux dossiers d'atteintes à

l'environnement, afin de faciliter la lisibilité de la politique pénale du parquet et de la jurisprudence de la juridiction et de favoriser la spécialisation des magistrats.

Il en va de même devant la chambre des appels correctionnels qui assure l'harmonisation de la jurisprudence au sein des juridictions du ressort.

La spécialisation des audiences permet également de favoriser la présence à l'audience des représentants des administrations et des agents ayant constaté les infractions, lesquels peuvent rappeler au tribunal le contexte, les enjeux de la réglementation qui a été méconnue et les éléments caractérisant la prévention, mais aussi fournir des indications essentielles au prononcé de peines complémentaires adaptées et de mesures de restitution circonstanciées. L'audience est également l'occasion de solliciter des représentants des administrations une actualisation des informations relatives à l'évolution du dommage environnemental et aux perspectives de remise en état du milieu, aussi bien en première instance qu'en appel.

A cet effet, vous veillerez à informer les services concernés des dates d'audiences par les moyens que vous jugerez les plus appropriés.

Afin de faciliter la présence des agents verbalisateurs à l'audience, dont l'apport est souvent considérable sinon déterminant pour les juridictions, les magistrats du parquet pourront utilement, dans la mesure du possible et sans porter atteinte à leur liberté d'appréciation et de réquisition, prendre contact en amont de l'audience avec les représentants de l'administration concernée.

ii. Les alternatives aux poursuites

Dans les autres cas, il pourra être recouru aux alternatives aux poursuites, lesquelles peuvent être mises en œuvre par des délégués du procureur spécialisés, avec le concours des administrations verbalisatrices, susceptibles d'évaluer les mesures de remise en état ou de régularisation.

Les mesures alternatives aux poursuites associant pédagogie, rétribution et réparation du préjudice environnemental, telles que la composition pénale, la médiation pénale, le classement sous condition de régularisation ou de travaux, seront privilégiées, tandis que les rappels à la loi devront être limités aux situations régularisées et n'ayant entraîné aucun dommage à l'environnement.

Parmi les mesures pédagogiques développées au cours des dernières années mérite d'être signalée l'expérience des stages de citoyenneté ou de sensibilisation, aux frais du mis en cause.

iii. Le cas particulier de la transaction pénale¹⁵

D'abord limitée aux contentieux de l'eau et de la pêche en eau douce ainsi qu'aux infractions commises dans les parcs nationaux, la transaction a été étendue par

¹⁵ Voir annexe 3

l'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 à toutes les infractions prévues par le code de l'environnement.

Le nouveau code forestier a également élargi la possibilité de recourir à la transaction pénale pour la quasi-totalité des infractions forestières.

La transaction pénale éteint définitivement l'action publique (article 6 du code de procédure pénale) et empêche dès lors la reprise des poursuites en cas de réitération des faits ou de découverte d'éléments nouveaux susceptibles de modifier l'appréciation des faits, tels que l'aggravation du dommage ou la manifestation d'un plaignant.

A ce titre, le recours à cette procédure doit donc être 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. De même, il doit être écarté lorsque des victimes ont porté plainte et ont demandé réparation d'un préjudice.

Il est nécessaire de s'assurer que les administrations ne mettent en œuvre la procédure de transaction qu'après avoir reçu un accord de principe du parquet, en conformité avec la politique pénale qu'il aura définie.

A ce titre, il paraît particulièrement utile d'établir un protocole d'accord avec l'administration sur l'utilisation de cet outil.

Ce protocole peut être assorti d'un barème indicatif du montant des transactions proposées selon les types d'infraction, la personnalité du mis en cause et les circonstances de commission des faits.

Cela ne dispensera pas d'un examen au cas par cas des transactions proposées par le parquet afin d'apprécier *in concreto* la gravité de l'atteinte, les circonstances de la commission de l'infraction et la personnalité de l'auteur.

iv. La forfaitisation

Il convient d'encourager le recours à la procédure d'amende forfaitaire applicable aux contraventions des quatre premières classes visées à l'article R. 48-1 du code de procédure pénale.

Toutefois, en application du deuxième alinéa de l'article 529 du code de procédure pénale, cette procédure n'est pas applicable si plusieurs infractions, dont l'une au moins ne peut donner lieu à amende forfaitaire, ont été constatées simultanément, ou lorsque la loi prévoit que la récidive de la contravention constitue un délit.

2.3.2. Des réponses adaptées selon la diversité des contentieux

La diversité des infractions environnementales doit conduire les parquets à adapter les réponses pénales aux enjeux particuliers de ces contentieux, en utilisant les outils spécifiques mis à leur disposition.

Vous trouverez en annexe de la circulaire des fiches thématiques relatives à ces contentieux¹⁶, consultables également sur le site intranet de la DACG, sous l'onglet du bureau de la santé publique, du droit social et de l'environnement, dans la rubrique « environnement ».

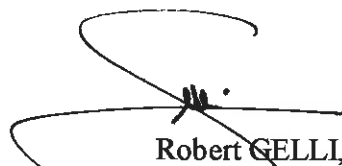
En raison de leurs spécificités, les contentieux de la pollution maritime et de la pêche maritime feront l'objet de circulaires distinctes.

*

Pour mener à bien ses missions, tant en matière d'élaboration des textes législatifs et réglementaires, de participation aux échanges interministériels, que de suivi de l'action publique et de détermination des orientations de politique pénale, la direction des affaires criminelles et des grâces doit disposer d'une connaissance précise du contentieux en matière d'environnement traité par les juridictions.

Il vous appartient en conséquence de veiller à ce que les procédures présentant un intérêt particulier au plan juridique ou en raison d'un risque non négligeable d'atteinte à l'environnement ou à la santé publique soient portées à sa connaissance, de même que les affaires significatives faisant apparaître des aspects transfrontaliers ou de criminalité organisée (trafic de déchets et d'espèces protégées notamment).

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



Robert GELLI,

Directeur des affaires criminelles et des grâces

¹⁶ Voir annexes 4 à 8