



HAL
open science

La Justice environnementale pénale en Nouvelle-Calédonie : des moyens étatiques à ajuster au service du patrimoine naturel local

Sylvine Aupetit

► **To cite this version:**

Sylvine Aupetit. La Justice environnementale pénale en Nouvelle-Calédonie : des moyens étatiques à ajuster au service du patrimoine naturel local. *Revue juridique, politique et économique de Nouvelle-Calédonie*, 2021. hal-03441956

HAL Id: hal-03441956

<https://hal.science/hal-03441956>

Submitted on 1 Dec 2021

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

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

► La Justice environnementale pénale en Nouvelle-Calédonie : des moyens étatiques à ajuster au service du patrimoine naturel local

► Sylvine Aupetit

Docteur en droit de l'environnement

Membre du Groupe Outre-Mer et de la Commission Droit et Politiques

Environnementales de l'IUCN France

Correspondante locale du CIDCE en Nouvelle-Calédonie

Chercheur associée à l'Université des Antilles

Résumé

L'environnement est une compétence locale, quand la Justice reste très largement du ressort de l'État, tant pour la fixation du quantum des sanctions pénales maximum que pour leur traitement. Cette situation permet de bénéficier en Nouvelle-Calédonie des moyens humains, logistiques et opérationnels cruciaux alloués pour l'exercice des compétences régaliennes. Elle appelle toutefois des efforts pour mettre en cohérence une politique pénale environnementale qui reflète à la fois les intentions du Parquet et celles des différentes autorités compétentes localement en matière environnementale. Elle appelle aussi des partenariats entre ces acteurs pour favoriser la qualité du droit pénal environnemental local et sa mise en œuvre.

Cette réflexion saurait d'ailleurs être extrapolée à d'autres domaines de compétence locale.

Abstract

The environment is a local competence, while the Law remains very largely the responsibility of the State, both in terms of maximum penal sanctions to be set and in their enactment. This situation allows New Caledonia to benefit from the human, logistical and operational resources that are crucial for the exercise of sovereign powers. However, it calls for efforts to ensure the coherence of an environmental penal policy that reflects both the intentions of the Public Prosecutor's Office and those of the various local authorities competent in environmental matters. It also calls for partnerships between these actors to promote the quality of local environmental criminal law and its implementation.

This consideration could also be applied to other areas of local competence.

* * *

Les constats et perspectives annoncés par les rapports successifs du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) et de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) et abordés lors du Congrès mondial de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature en septembre 2021 à Marseille rendent de plus en

plus inéluctable la mise en place de politiques publiques sincères face au changement climatique et à l'érosion de la biodiversité. Le Pacifique et la Nouvelle-Calédonie n'échappent pas à cette injonction. Nos décideurs n'ont certes pas eu l'occasion de participer au dialogue de haut niveau de la session miroir du Congrès mondial, prévu le 7 septembre à Nouméa, du fait du confinement. Pour autant, l'urgence et la nécessité de ces politiques publiques environnementales se font chaque jour plus pressantes.

Parmi les leviers en ce sens, on compte notamment sur le droit de l'environnement. On en attend *a priori* qu'il canalise les comportements des professionnels et des particuliers dans la direction qu'il préconise, écologiquement justifiée et sociologiquement cohérente.

Si, au-delà de la proclamation d'une norme, elles entendent réellement contraindre les usagers du patrimoine naturel à la respecter, la Nouvelle-Calédonie et les provinces doivent les assortir de sanctions propres à prévenir ou réparer l'infraction, ou à rétribuer ou éduquer son auteur¹. Elles peuvent adosser leurs dispositions à des sanctions administratives, qu'elles prononceraient elles-mêmes². Elles peuvent aussi choisir de s'appuyer sur le concours de la police judiciaire et des magistrats de l'ordre judiciaire, compétents pour poursuivre les infractions passibles de sanctions pénales³. À la différence de nos voisins insulaires du Pacifique, qui déplorent le manque criant de financements pérennes à cette fin⁴, la Nouvelle-Calédonie (tout comme la Polynésie française et Wallis-et-Futuna) peut s'appuyer sur les moyens et effectifs déployés localement par l'État pour poursuivre les infractions aux dispositions locales, y compris environnementales.

La Justice environnementale s'exerce déjà en Nouvelle-Calédonie. De nombreux procès-verbaux sont dressés⁵ ; de nombreuses mesures alternatives et sanctions sont prononcées. Néanmoins, elle pourrait être plus performante. Ses rouages sont grippés, notamment par le tiraillement entre les différentes perceptions de chacun des acteurs. Les provinces et la Nouvelle-Calédonie – auteurs de dispositions environnementales elles-mêmes disparates – ont une approche souvent très technique, parfois sociologique, de l'environnement. Les magistrats – sous l'autorité desquels les officiers et agents de police judiciaire et les agents assermentés de la Nouvelle-Calédonie et des provinces constatent les infractions pénales ou qui prononcent les sanctions pénales – n'en connaissent *a priori* que le prisme juridique. Or, le droit de l'environnement est justement une conjonction de dimensions juridiques, sociologiques, et écologiques. Si les différents praticiens n'en perçoivent que certaines, ils ne peuvent pas partager de perspectives quant à sa mise en œuvre.

Cette circonstance induit des obstacles au traitement des suites pénales données aux infractions environnementales locales (1). Pour autant, la Justice environnementale fait l'objet d'une attention croissante au niveau national et des efforts sont faits pour surmonter les divers écueils à sa mise en œuvre, tant au niveau stratégique qu'opérationnel (2).

1. Michel van de Kerchove, « Les fonctions de la sanction pénale », *Informations sociales*, 2005/7, n° 127, pp. 22-31.

2. Conformément au deuxième alinéa de l'article 86 de la loi organique 99-209 du 9 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

3. Dans les conditions actuellement prévues au premier alinéa de l'article 86 de la loi organique du 9 mars 1999 susmentionnée. La répartition des compétences en matière pénale en Nouvelle-Calédonie est un sujet très largement étudié, notamment lors du séminaire « *Quelle répartition des compétences en droit pénal en Nouvelle-Calédonie* », organisé par la maison de la Mélanésie-Paul de Dekker sous la direction de Jean Yves Faberon et Léon Wamytan, en partenariat avec la *RJPENC*, le 24 février 2017 ou du colloque tenu à Nouméa les 23 et 24 juin 2016 sous la direction de Florence Faberon et Benoît Coquelet sur « *La prévention de la délinquance en Nouvelle-Calédonie* ».

4. Notamment lors de la conférence de la délégation « Océanie » de l'Union internationale pour la Conservation de la Nature (UICN) tenue en ligne du 14 au 16 juillet 2021, mise en ligne sous <https://oceaniaenvlaw.events.whova.com>. La mise en œuvre du droit de l'environnement dans le Pacifique insulaire est trop souvent tributaire de contributions de partenaires extérieurs, organisations internationales ou ONG. Il est très aventureux de faire reposer une politique publique sur des subsides non pérennes.

5. Notamment, depuis quelques années, par les gardes-nature de la province Sud et l'inspection vétérinaire, alimentaire et phyto sanitaire de la Nouvelle-Calédonie, qui semblent les mieux structurés et les mieux formés à cette fin.

1 - Les causes d'incertitude du traitement des infractions pénales environnementales en Nouvelle-Calédonie

Les administrations auteurs de règles et les services judiciaires ont des visions différentes du droit de l'environnement. Ceci questionne sa cohérence tant au moment de son élaboration (1.1) que lorsque des infractions peuvent y être portées (1.2).

1.1 - Le manque de vision pénale lors de l'élaboration de la règle environnementale locale

Dès la maturation de la disposition, il importe certes de conjuguer les enjeux écologiques, qui sont sa raison d'être, et sociologiques, qui sont ses conditions d'accueil. Il importe aussi, juridiquement, outre les contraintes légistiques, de tenir compte des exigences du bon traitement judiciaire des infractions éventuelles. En effet, c'est son adossement à une force contraignante qui fait la valeur ajoutée du droit par rapport aux campagnes d'information ou de sensibilisation que peuvent mener par ailleurs les institutions et collectivités.

La rédaction de la règle locale - et le cas échéant la proposition de dispositions nationales en matière de procédure pénale assorties - serait ainsi enrichie du regard de professionnels du monde judiciaire. Il permettrait une approche plus compatible avec les exigences du traitement pénal des infractions susceptibles d'être commises. Le principe de la séparation des pouvoirs qui fonde la Constitution française n'exclut d'ailleurs pas la participation de l'autorité judiciaire à l'élaboration de la norme.

Au niveau national, comme le souligne le vice-procureur Nicolas Kerdrifin, la Direction des Affaires Criminelles et des Grâces de la Chancellerie compte un Bureau de la Législation Pénale Générale. Compétent notamment en matière environnementale, ce bureau a justement vocation à assister les services de l'État pour la rédaction des dispositions adossées à des mesures pénales. Il traite à la fois du droit pénal et de la procédure pénale. Aussi, la Direction des Affaires Juridiques de la Nouvelle-Calédonie dispose ainsi de deux magistrats référents en matière de droit civil et de droit commercial. Aucun n'est cependant dédié à la matière environnementale, ni pour la Nouvelle-Calédonie, ni pour les provinces. Il serait opportun que la Nouvelle-Calédonie et les provinces puissent aussi s'appuyer sur de telles compétences. Des acteurs de l'autorité judiciaire pourraient concourir à la définition du droit pénal environnemental local, dans la plus grande transparence et dans un objectif clair d'amélioration de la qualité juridique de la règle et de sa bonne insertion dans les circuits judiciaires⁶.

Les concertations préalables à l'adoption des dispositions environnementales par les autorités compétentes sont néanmoins souvent otages de délais les réduisant à leur plus simple expression. Lors des consultations menées en ligne en août dernier dans la perspective de simplification du code de l'environnement, le Parquet n'a d'ailleurs pas été spécifiquement sollicité.

D'ailleurs, il arrive que des autorités locales souhaitent voir des dispositions environnementales intégrer l'ordre juridique sans envisager sincèrement la poursuite des éventuels auteurs d'infractions. Les efforts portent alors davantage sur la définition du comportement qu'elles entendent rendre « normal » que sur la caractérisation juridique d'une infraction.

6. Le droit coutumier est parfaitement reconnu par le droit national en matière de droit de la famille ou de droit foncier, mais pas sur le plan pénal du fait de l'interprétation stricte du principe d'égalité des citoyens. Cependant, dans les faits, le juge pénal prend en compte le « pardon coutumier » tant au niveau de l'opportunité des poursuites que pour l'appréciation d'une sanction. D'ailleurs, l'Accord de Nouméa constitutionnalisé évoque le transfert de la médiation pénale coutumières, qui ouvre tout un champ des possibles dont l'application au droit de l'environnement mérite d'être réfléchi, bien que « *la médiation pénale coutumière, comme alternative aux poursuites des auteurs de statut coutumier d'infractions identifiées sur des victimes de même statut, [...] ne semble pas susciter l'enthousiasme, y compris chez les défenseurs de la police coutumière dont certains estiment qu'elle sert « juste à éviter de grossir les rangs du Camp Est »*. Christine Demmer, « *Faire de la coutume kanak un droit. Enjeux, histoire, questionnements* ». Mission de recherche Droit & Justice, 2016, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01480691/document>. p. 65.

1.2 - Une chaîne pénale environnementale locale parfois désordonnée

Les passerelles entre la Justice et les administrations locales compétentes en matière environnementale sont naturellement indispensables, aussi, au moment du traitement des éventuelles infractions. En effet, à l'origine de la chaîne pénale environnementale, des agents locaux⁷ sont compétents pour constater, parallèlement aux officiers de police judiciaire (OPJ), les infractions aux dispositions locales sous l'autorité du Parquet. Qu'ils bénéficient d'une approche commune permet un traitement plus homogène des infractions constatées.

Or, les agents de la Nouvelle-Calédonie et des provinces commissionnés pour constater les infractions aux dispositions adoptées localement sont recrutés, *a priori*, pour leur compétence technique quant à la matière considérée. Leur compétence juridique, voire judiciaire, est le plus souvent des plus minimalistes. Si l'Institut de Formation à l'Administration Publique de Nouvelle-Calédonie a dispensé, de 2019 à 2021, un parcours de formation pour les agents verbalisateurs, tous ne sont pas familiers de la matière judiciaire. Beaucoup d'entre eux n'exercent de mission de contrôle du respect des dispositions environnementales pénales que marginalement par rapport à des missions techniques. Leurs constatations relèvent parfois plus de la description d'un dommage porté au patrimoine naturel que de la caractérisation d'une infraction⁸.

Plus stratégiquement, leur autorité de commissionnement n'est pas toujours au fait de l'ensemble des implications des commissionnements qu'elle leur délivre. Par exemple, elle n'a pas toujours conscience de l'obligation que le code de procédure pénale fait peser sur ses agents de porter à la connaissance du Parquet les délits qu'ils constatent⁹. Leur hiérarchie n'a pas toujours conscience non plus de la spécificité du métier de contrôle des infractions au sein de la fonction publique territoriale, qui ne connaît pas de statut particulier pour ces agents. Toutes les autorités de commissionnement ne sont pas non plus structurées pour accompagner les agents verbalisateurs vers un exercice optimal de cette mission¹⁰.

Ensuite, seuls les officiers et agents de police judiciaire et les magistrats sont compétents pour mettre en œuvre toute la suite de la chaîne pénale : saisie, audition, enquête, proposition de mesures alternatives ou d'audience, jugement le cas échéant...

Or, les affaires environnementales impliquent, outre les compétences juridiques judiciaires, des compétences techniques variées (écologie, biologie, géologie, industrie...) et pointues. Cet écueil apparaît dans toute la République : les OPJ ou magistrats mobilisés sur des affaires environnementales doivent déployer des compétences qui ne sont pas requises pour assumer *a priori* leur poste. En outre, ces fonctionnaires de l'État ne sont pas immédiatement familiers des dispositions environnementales locales. Celles-ci, en plus d'être techniques, sont spécifiques, et hétérogènes lorsqu'elles relèvent des provinces. Ils cherchent parfois en vain leurs repères de droit national, notamment lorsqu'il s'agit de renseigner les codes NATINF (Nature d'Infraction). Ces nomenclatures d'infractions, systématiques en droit national, ne le sont pas localement. Or, par exemple, si les OPJ en charge d'une affaire y

7. Alinéa 4 de l'article 86 de la loi organique susmentionnée : « *Les agents assermentés de la Nouvelle-Calédonie, des provinces et des communes peuvent constater les infractions aux réglementations de la Nouvelle-Calédonie, des provinces et des communes dans les conditions fixées par la loi* ».

8. D'ailleurs, la lecture combinée des articles 28, 41-1 et 809II du code de procédure pénale accorde aussi aux agents verbalisateurs de pouvoir concourir à la réalisation d'une même enquête avec des officiers et agents de police judiciaire et, sur instruction du procureur de la République, de mettre en œuvre certaines alternatives. Ceux d'entre eux qui sont effectivement formés à cette fin pourraient se voir confier ces missions.

9. Alinéa 2 de l'article 40 du code de procédure pénale : « *Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs* ».

10. À ce jour, à notre connaissance, seuls le service d'inspection vétérinaire, alimentaire et phytosanitaire (SIVAP) de la Direction des Affaires Vétérinaires, Alimentaires et Rurales de la Nouvelle-Calédonie (DAVAR), la direction du développement économique et de l'environnement (DDEE) de la province Nord et la direction du développement durable des territoires (DDDT) de la province Sud sont dotés de juristes spécifiquement dédiés et chargés d'accompagner les agents verbalisateurs ou le suivi de leurs constats d'infraction.

accotent, par zèle, le NATINF le plus proche du droit national, ils rendent le dossier procéduralement irrégulier¹¹. Les magistrats peuvent aussi, par exemple, avoir des difficultés à identifier les dispositions applicables au cas d'espèce ou ne pas être au fait de la nécessité de loi nationale d'homologation pour rendre applicables les peines d'emprisonnement prévues par la Nouvelle-Calédonie et les provinces¹².

La communication entre ces maillons aux profils si variés favorise le succès de l'aboutissement de la chaîne pénale environnementale. Chaque collectivité compétente en environnement doit développer sa culture pénale pour agir de façon plus fluide et éclairée en cas d'infraction. Aussi, des leviers peuvent aussi permettre aux magistrats de mieux appréhender le droit de l'environnement en général et le droit de l'environnement calédonien.

2 - Les outils vers une meilleure justice environnementale en Nouvelle-Calédonie

Plusieurs leviers contribuent à favoriser le traitement des infractions environnementales pénales. Les outils stratégiques sont principalement institutionnels (2.1) mais ils peuvent émaner aussi désormais des magistrats eux-mêmes, réunis au sein de l'Association Française des Magistrats pour l'Environnement et la Santé environnementale (AFME), une association favorisant l'appropriation du droit de l'environnement par leurs confrères (2.2). Les outils stratégiques sont ensuite déclinés au niveau opérationnel dans chaque tribunal, selon les enjeux propres à son ressort et selon les moyens déployés en ce sens, y compris à Nouméa.

2.1 - Des initiatives développées par l'État pour améliorer le traitement des infractions pénales environnementales

Diverses initiatives étatiques ont permis à la Justice de mieux appréhender les spécificités du droit de l'environnement.

Par exemple, depuis 2004, l'Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique est compétent en Nouvelle-Calédonie comme ailleurs sur le territoire de la République¹³. Il ne bénéficie pourtant pas, à notre connaissance, de représentants locaux. Il serait pourtant une plateforme utile en ce que, rattaché à la gendarmerie nationale, il exerce ses missions en relation avec « *les services de la police nationale, les unités de la gendarmerie nationale, les services du ministère chargé de la défense, du ministère chargé de l'économie, des finances et de l'industrie, du ministère chargé de l'équipement, du ministère chargé de l'environnement, du ministère chargé de la santé, du ministère chargé de l'agriculture ainsi que des autres administrations et services publics concernés* »¹⁴, dont les institutions et collectivités locales. Un enquêteur local pourrait être l'interface aujourd'hui manquante entre ces différents services, qui faciliterait une approche partagée du droit de l'environnement en Nouvelle-Calédonie.

Il saurait aussi concourir à la structuration et à la mise en œuvre d'une politique pénale environnementale transversale, par l'animation et la coordination des investigations de police judiciaire relatives aux infractions environnementales, l'observation et l'étude des comportements les plus caractéristiques des auteurs et complices, la centralisation et la diffusion des informations relatives à cette forme de

11. Le vice-procureur Nicolas Kerfridin précise que d'assortir des procès-verbaux d'un faux NATINF rendrait irrégulière la notification des droits aux mis en cause et par effet domino remettrait en cause la validité soit de l'audition libre, soit de la garde à vue (par le moyen d'une exception de nullité ultérieurement soulevée). Ils questionneraient également la validité du procès-verbal. Enfin, la citation d'une personne sur le fondement d'un procès-verbal ne contenant pas les bons textes répressifs serait déclarée nulle par le juge qui la constaterait.

12. Alinéa 2 de l'article 87 : « *Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi d'homologation, seules les peines d'amende et les peines complémentaires éventuellement prévues par la délibération sont applicables.* » et 157 de la loi organique susmentionnée : « *Dans les matières de sa compétence, l'assemblée de province peut prendre les mesures prévues par les articles 86 à 88.* ».

13. Conformément aux dispositions de l'article 9 du décret n° 2004-612 du 24 juin 2004 portant création d'un Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique (OCLAESP).

14. Article 6 du décret n° 2004-612 du 24 juin 2004 susmentionné.

délinquance, l'assistance aux unités de la gendarmerie nationale et des services de la police nationale ainsi que par la participation à des actions de formation et d'information¹⁵. Les analyses nationales¹⁶ ne peuvent en effet être proposées localement qu'à titre indicatif, en précisant qu'elles pourraient être différentes localement. Si des données calédoniennes existaient, des analyses mériteraient d'être menées spécifiquement pour la Nouvelle-Calédonie, quitte évidemment à rester ponctuelles.

Par ailleurs, la création du Pôle régional environnemental de Nouméa¹⁷ est quant à elle d'un intérêt mineur. Il ne traite que des infractions aux dispositions de droit national, peu nombreuses localement¹⁸. Il n'apparaît d'ailleurs pas qu'une Juridiction de Littoral Spécialisée (JULIS) ait à ce jour été mobilisée pour une affaire calédonienne. Une raison évidente l'explique : le décret les listant ne mentionne pas le ressort de la cour d'Appel de Nouméa. Elle n'est donc pas concernée par le dispositif¹⁹. Pourtant, le champ de compétence des JULIS²⁰ couvre justement de rares reliquats des compétences étatiques environnementales en Nouvelle-Calédonie²¹. La pertinence de l'exclusion des cours d'Appel du Pacifique en la matière mériterait peut-être d'être questionnée.

Enfin, la circulaire du 11 mai 2021 visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale²², à la suite de la circulaire du 21 avril 2015 relative aux orientations de politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement²³, connaît une autorité toute relative en Nouvelle-Calédonie. En effet, l'État n'y exerce pas la compétence environnementale *a priori* : seulement par le prisme de ses compétences régaliennes, dont

15. Article 2 du décret n° 2004-612 du 24 juin 2004 susmentionné.

16. Qu'elles émanent de l'OCLAESP ou non, comme le rapport « une Justice pour l'environnement », publié en octobre 2019 par la Mission d'évaluation des relations entre justice et environnement et Disponible sous http://www.justice.gouv.fr/art_pix/rapport_justice_pour_environnement.pdf

17. Constitué conformément à la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée.

18. Sylvine Aupetit, *Les pôles régionaux spécialisés en matière d'environnement en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie Française et à Wallis-et-Futuna : un coup d'épée dans l'eau ?*, *RJPENG* n° 37, 2021/1.

19. Article D. 47-14 du code de procédure pénale.

20. « *Enquête, la poursuite, l'instruction et, s'il s'agit de délits, le jugement des infractions en matière de pollution des eaux marines et des voies ouvertes à la navigation maritime prévues et réprimées par le chapitre VIII du titre I^{er} du livre II du code de l'environnement, qui sont commises dans les eaux territoriales, les eaux intérieures et les voies navigables* », conformément aux dispositions de l'article 706-107 du code de procédure pénale.

21. La loi organique dispose que l'État est compétent en ce qui concerne l'« *exercice, hors des eaux territoriales, des compétences résultant des conventions internationales, sous réserve des dispositions du 10° de l'article 22 relatives aux ressources de la zone économique exclusive* ». Les dispositions du Code de l'environnement national relatives aux eaux marines et aux voies ouvertes à la circulation maritime sont donc applicables en Nouvelle-Calédonie « sous réserve des compétences dévolues à la Nouvelle-Calédonie et aux provinces dans les eaux territoriales » lorsqu'elles traitent de :

- pollution par les rejets des navires, y compris la gestion des ballasts (Articles L218-83 à L218-86 et articles L218-10 à L218-31, applicables dans la ZEE de Nouvelle-Calédonie conformément à l'article L612-1 du Code de l'environnement national),
- pollution due aux opérations d'exploration ou d'exploitation du fond de la mer ou de son sous-sol (Articles L218-32 à L218-41, applicables dans la ZEE de Nouvelle-Calédonie conformément à l'article L612-1 du Code de l'environnement national),
- pollution par les opérations d'immersion (Articles L218-42 à L218-58, applicables dans la ZEE de Nouvelle-Calédonie conformément à l'article L612-1 du Code de l'environnement national),
- pollution par les opérations d'incinération (Articles L218-59 à L218-71, applicables dans la ZEE de Nouvelle-Calédonie conformément à l'article L612-1 du Code de l'environnement national),
- mesures de police maritime d'urgence (Article L218-72 et D218-4 à R218-12, applicables dans les ZEE de Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et Wallis-et-Futuna, conformément aux articles L612-1, L622-1 et L632-1 du Code métropolitain de l'environnement),
- contrôle et à la gestion des eaux de ballast et des sédiments des navires.

22. Publié au Bulletin Officiel le 04 juin 2021, disponible sous <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=45184>

23. Publié au Bulletin Officiel du ministère de la Justice, disponible sous http://www.textes.justice.gouv.fr/art_pix/JUSD1509851C.pdf

la Justice. Cette circulaire, dont tous les magistrats de France sont destinataires, traite d'une matière dont les commandes ont été confiées localement par la loi organique à la Nouvelle-Calédonie et aux provinces.

Ces circulaires, en ce qu'elles traduisent une vision de la protection de l'environnement qui est celle de l'État, ne sauraient donc être pleinement exploitables localement. L'absence de politique environnementale affichée en Nouvelle-Calédonie, que ce soit par une province ou par la Nouvelle-Calédonie, dans aucun de leurs domaines de compétence respectifs, ou, par utopie, de façon globale et consensuelle entre les quatre administrations, est d'ailleurs ici, encore une fois, pénalisante.

Pour autant, elles donnent des pistes d'amélioration du traitement des infractions pénales environnementales par l'autorité judiciaire, sous l'angle du droit pénal et de la procédure pénale. C'est le cas par exemple en ce qui concerne les conventions judiciaires d'intérêt public récemment créées. Elles donnent aussi, parfois, un éclairage sur l'interprétation de la Charte de l'environnement. Ses dispositions, relevant au titre de la loi organique de la compétence de l'État, sont applicables en Nouvelle-Calédonie. Ces outils sont donc précieux aussi pour les magistrats en Nouvelle-Calédonie, s'ils restent vigilants à ne pas en extrapoler les éléments portant interprétation des dispositions non applicables localement ou déclinant une politique environnementale concurrente à celle déployée par la Nouvelle-Calédonie ou les provinces.

De la même façon, lorsque les circulaires nationales prescrivent des partenariats avec des services de l'État qui, localement, sont assumés par la Nouvelle-Calédonie et les provinces, elles ne peuvent être comprises comme faisant autorité sur les services de la Nouvelle-Calédonie ou des provinces. Pour autant, ces prescriptions ont été établies après de longues années d'expérience de collaboration entre des services techniques et des services judiciaires, et ne sauraient qu'inspirer de bonnes pratiques en la matière. Elles peuvent localement inciter à l'action des collectivités et institutions qui souhaiteraient contribuer à la cohérence du traitement des infractions constatées par les agents mentionnés à l'article 809II du code de procédure pénale²⁴ et à la coordination entre les réponses pénales et administratives.

Ce sont d'ailleurs de telles circulaires qui ont inspiré la signature d'une convention entre le Parquet de Nouméa et la province Sud²⁵, principalement quant à la collaboration entre les services judiciaires et les gardes-nature et la diffusion par le Parquet de directives relatives aux infractions relevées en matière de pêche, d'aires protégées et de chasse en province Sud²⁶. Nous avons eu écho de deux autres conventions qui auraient été signées avec la province Nord, sur les mêmes thématiques que la convention passée avec la province Sud et avec la Nouvelle-Calédonie, notamment quant aux modalités des transactions pénales instruites par le service d'inspection vétérinaire, alimentaire et phytosanitaire, sans qu'un exemplaire signé ne nous ait été accessible.

2.2 - Les progrès envisageables suite à la création de l'Association française des magistrats pour le droit de l'environnement et le droit de la santé environnementale

L'association française des magistrats pour le droit de l'environnement et le droit de la santé environnementale (AFME) a été créée le 5 juin 2021. Cette association cherche à favoriser la qualité de la mise en œuvre de ce qu'elle décrit comme « *un droit très complexe, transversal, difficile à appréhender, auquel les magistrats de l'ordre judiciaire ne sont pas formés. Il mélange droit public, administratif et européen. En droit pénal de l'environnement, il recouvre bien des matières qui vont des phytosanitaires à la pollution* ».

24. « *Les agents assermentés des territoires et, en Nouvelle-Calédonie, des provinces, peuvent constater par procès-verbal des infractions aux réglementations édictées par les territoires ou, en Nouvelle-Calédonie, les provinces, lorsqu'ils appartiennent à une administration chargée de contrôler la mise en œuvre de ces réglementations. Ces agents sont commissionnés par l'autorité administrative compétente après qu'ils ont été agréés par le procureur de la République. Ils prêtent serment devant le tribunal de première instance* ».

25. Convention n° C09-13/DENV relative au partenariat entre la province Sud et le Parquet de Nouméa en matière de politique pénale environnementale, signée en 2013 par Mesdames Cynthia Ligeard, présidente de la province Sud, et Claire Lanet, procureur de la République près le tribunal d'Instance de Nouméa.

26. En date du 22 juin 2016, du 10 décembre 2018 et du 11 décembre 2019.

de l'eau, en passant par le trafic d'espèces protégées et la police des paysages ». ²⁷ La tâche est effectivement ardue pour ceux qui appliquent le droit de l'environnement national, technique et transversal. Elle l'est encore davantage pour ceux qui appliquent un droit de l'environnement local, technique et transversal mais aussi spécifique et disparate.

Parmi les administrateurs de cette association, Nicolas Kerfridin, vice-procureur au Parquet de Nouméa, confirme l'immense intérêt de son existence pour accompagner les magistrats susceptibles d'être confrontés à ce contentieux sur tout le territoire national, y compris outre-mer ²⁸. Il pressent aussi les efforts à faire pour s'ajuster aux spécificités calédoniennes, en partenariat avec les provinces et la Nouvelle-Calédonie.

Cette association favorise en premier lieu la communication des jurisprudences environnementales, celles-ci s'appliquant localement lorsqu'elles sont fondées sur des dispositions similaires. En cela, son bénéfice pour la Nouvelle-Calédonie est immédiat.

Elle vise aussi à fournir des exemples de bonnes pratiques. Certaines seraient immédiatement transposables en Nouvelle-Calédonie lorsque les procédures pénales ou civiles environnementales qu'elles déclinent sont applicables localement. Néanmoins, bien que ces procédures soient de compétences étatiques, il peut arriver que des spécificités soient prévues localement ²⁹. Auquel cas, les bonnes pratiques nationales devraient y être ajustées.

Ces bonnes pratiques pourraient notamment concerner les stages de citoyenneté « environnementale » à structurer localement. En effet, des stages de citoyenneté sont prévus en tant que mesure alternative aux poursuites ³⁰, qu'obligation à un sursis probatoire ³¹ ou que peine ³². Rien n'empêcherait d'en prévoir une déclinaison environnementale ³³. Si l'AFME pourrait concourir à en proposer une « maquette » au niveau national, chaque tribunal pourrait ensuite l'ajuster au niveau de son ressort, y compris celui de Nouméa.

Ces bonnes pratiques pourraient aussi inclure, par exemple, une proposition de memento relatif à la négociation et à la mise en œuvre des conventions judiciaires d'intérêt public ³⁴. Un tel outil établi au niveau national pourrait être immédiatement exploitable localement.

L'AFME entend en outre accompagner les magistrats en leur proposant des formations. Ce besoin est aussi vif en Nouvelle-Calédonie que dans le reste de la République et le concours de l'association y sera très bienvenu. Les formations qu'elle proposera devront toutefois, avant d'être dispensées localement, passer le filtre de leur conformité avec les réalités juridiques locales. Il pourrait être envisagé soit une formation spécifique ajustée aux besoins locaux, soit un module complémentaire « spécial Nouvelle-Calédonie » à celle dispensée en Métropole. Il serait effectivement dommage, pensant contribuer à la bonne compréhension du droit de l'environnement par les magistrats chargés de le faire appliquer, de semer davantage de confusion en leur fournissant des éléments inexacts.

Enfin, l'AFME souhaite compter parmi les forces de proposition. En ce qui concerne la Nouvelle-Calédonie, toutes les propositions qu'elle saurait faire en matière de procédure pénale et civile et qui correspondraient à notre réalité institutionnelle devraient faire l'objet d'une proposition d'extension

27. Marie Astier, *Des magistrats s'associent pour mieux juger les atteintes à l'environnement*, Reporterre, 5 juin 2021.

28. La première présidente de la Cour d'appel de Cayenne fait notamment partie des co-signataires des statuts.

29. Comme le prévoient de façon générale les dispositions des articles 804 à 876 du code de procédure pénale mais aussi, plus spécifiquement à l'environnement, celles de l'article L614-1-1 du code national de l'environnement, par exemple.

30. Article 41-1 du code de procédure pénale.

31. Article 131-5-1 du code pénal.

32. Point 6° de l'article 131-3 code pénal.

33. Dans les conditions posées par les articles R131-35 et suivants du code pénal. À titre d'exemple, une convention relative aux stages de sensibilisation concernant la circulation des engins motorisés dans les espaces naturels a été signée entre le procureur de la République près le tribunal judiciaire d'Épinal et le délégué départemental de l'Office National des Forêts (ONF) des Vosges le 25 juin 2021.

34. Mécanisme initialement réservé aux fraudes et à la corruption et applicables depuis la loi du 24 décembre 2020 aux délits prévus par le code de l'environnement et infractions connexes (article 41-1-3 du code de procédure pénale).

à notre archipel. Entre autres, elle pourrait faire apparaître la pertinence de créer, sur le modèle des comités départementaux anti-fraude (CODAF) déjà existants³⁵, des COTAF environnementaux. Ces comités pourraient être coprésidés, localement, par le procureur de la République et les présidents du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et des trois assemblées de province, chacun détenant une partie de la compétence environnementale locale. Ce comité aurait pour vertu de déterminer les actions coordonnées à mettre en place entre partenaires en la matière et de veiller aux échanges opérationnels d'informations entre les services concernés.

Le champ d'action de l'AFME comprenant à la fois l'environnement et la santé environnementale, les outils qu'elle proposera permettront aux magistrats locaux de « lisser » l'absence de coordination des collectivités et institutions locales en la matière. En effet, les provinces détiennent la compétence environnementale par défaut et la Nouvelle-Calédonie la compétence sanitaire et phytosanitaire. La santé environnementale est, hélas, souvent considérée localement comme un oxymore.

Conclusion

Des outils développés au niveau national favorisent l'appropriation du droit de l'environnement par les magistrats, concourant à une justice environnementale homogène et éclairée. Si des magistrats locaux y contribuent, ces outils ne sont évidemment pas ajustés aux besoins calédoniens liés à la spécificité et à la disparité des dispositions locales. Les magistrats qui traitent les infractions environnementales commises en Nouvelle-Calédonie, tout comme les officiers et agents de police judiciaire, ont besoin de connaître les enjeux environnementaux locaux, mais aussi d'avoir conscience que les dispositions locales diffèrent de celles qu'ils ont pu pratiquer ailleurs. Ils doivent aussi concevoir que différents textes sont susceptibles de s'appliquer dans les différentes provinces. L'effort appelé est indispensable à un traitement fluide des infractions environnementales locales. Il doit être rationalisé au vu de la vulnérabilité de notre patrimoine naturel et de la gravité des atteintes susceptibles d'y être portées, mais aussi au vu du nombre d'affaires environnementales en Nouvelle-Calédonie et du sous-effectif des services sollicités.

Il est, par ailleurs, fondamental que les différents acteurs impliqués dans la justice pénale environnementale disposent d'un objectif partagé. Cela conditionne en partie l'effectivité du droit de l'environnement local.

35. Désormais encadrés par le décret n° 2020-872 du 15 juillet 2020 relatif à la coordination interministérielle en matière de lutte contre la fraude et à la création d'une mission interministérielle de coordination anti-fraude, et décliné localement en Comité territorial (COTAF).