



HAL
open science

Climat judiciaire et protection de l'environnement : pas de risque de surchauffe

Louis de Redon

► **To cite this version:**

Louis de Redon. Climat judiciaire et protection de l'environnement : pas de risque de surchauffe. Droit pénal, 2019, 1. hal-03894421

HAL Id: hal-03894421

<https://hal.science/hal-03894421>

Submitted on 12 Dec 2022

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.

ETUDE

CLIMAT JUDICIAIRE ET PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT : PAS DE RISQUE DE SURCHAUFFE

Louis DE REDON

Maître de conférences en environnement et droit de l'environnement
Responsable du Pôle de Recherche et d'Enseignement en Droit d'AgroParisTech (PREDA)
Chercheur à l'Institut de Recherche Juridique de la Sorbonne (IRJS)
Visiting professor à Pace University – School of Law (New York, USA)

En 2005, un groupe de travail interministériel identifiait dans un rapport sur « *le renforcement et structuration des polices de l'environnement* » le manque d'efficacité et d'effectivité du droit pénal de l'environnement et recommandait une réforme en profondeur des outils juridiques à disposition de la protection de l'environnement. En 2012, en opposition avec les conclusions du rapport, le législateur prit la décision, par voie d'ordonnance, d'étendre la procédure transactionnelle à l'ensemble du Code de l'environnement. L'étude statistique des infractions environnementales, portant sur les années 2012 à 2016 et se basant sur les données fournies par le portail de statistiques pénales du Ministère de la Justice, permet de montrer que la réforme, entrée en vigueur en 2014 avec la publication du décret d'application, a permis une augmentation significative du taux de réponse à la délinquance environnementale. Elle a, aussi, réduit encore davantage le nombre d'infractions portées devant les tribunaux correctionnels. Parallèlement, le nombre de peines prononcées, comme leurs quantum, a continué de chuter pour atteindre des niveaux si faibles que la question d'une dépenalisation de fait du droit de l'environnement est désormais posée.

Propos introductifs

« *La loi est faite pour prescrire, interdire, et sanctionner. Elle n'est pas faite pour bavarder, créer des illusions, nourrir des ambiguïtés, et des déceptions* »¹.

a. Justice et environnement : le constat d'un désamour

« *Les bibliothèques des tribunaux du premier degré sont pauvres et l'est par conséquent leur connaissance du droit de l'environnement. Quand le système légal est à ce point complexe, les*

¹ Conseil d'Etat, Rapport annuel : Sécurité juridique et complexité du droit, La documentation française 2006, p. 282.

magistrats s'en détournent »² notait Jacques-Henri Robert à l'aube de l'entrée en vigueur de la réforme pénale du droit de l'environnement en 2014 qui étendait la procédure transactionnelle à l'ensemble du Code de l'environnement afin de pallier au manque chronique d'efficacité et d'effectivité de notre institution judiciaire dans le domaine de la répression de la délinquance environnementale.

Depuis « *les rapports internes et internationaux alertent sur l'ampleur préoccupante de l'augmentation de la criminalité environnementale* » qui affiche une croissance exponentielle qui « *n'est pas sans susciter des interrogations légitimes quant à l'effectivité des normes répressives existantes en ce domaine* »³. L'enjeu est donc de taille.

Les raisons de ce désamour entre la justice et l'environnement sont nombreuses : désordre dans les polices de l'environnement⁴, complexité de la réglementation⁵, absence de formation des magistrats⁶, manque d'homogénéité des régimes de responsabilité répressive⁷, manque de lisibilité des incriminations souvent définies par renvoi à la réglementation administrative⁸, diversité et disparité des quantum de peine difficilement justifiables⁹, engorgement des tribunaux¹⁰ et existence de procédures alternatives au procès rapides et externalisées¹¹ ; tous ces éléments poussant les magistrats dans une attitude de défiance vis-à-vis d'un droit de l'environnement neuf que peu ont étudié ; tout en sachant que, « *même s'ils le connaissaient bien, ils ne l'appliqueraient qu'avec réticence* »¹² compte-tenu des imperfections que nous venons de détailler.

² J.-H. Robert, Responsabilité civile et responsabilité pénale : Le droit de l'environnement, Responsabilité civile et assurances n° 5, Mai 2013, dossier 28.

³ N. Roret & M. Porret-Blanc, L'effectivité du droit pénal de l'environnement - État des lieux et perspectives, Énergie - Environnement - Infrastructures n° 7, Juillet 2016, étude 15.

⁴ C. Cans, La réforme, tant attendue, du droit répressif de l'environnement : Dr. adm. 2013, étude 1.

⁵ M.-H. Gozzi, Harmonisation et simplification des dispositions administratives et répressives en matière d'environnement : l'ord. n° 2012-34 du 11 janv. 2012 est entrée en vigueur : Revue Lamy Dr. aff. 2014, n° 88, p. 54.

⁶ D. Couvet et L. de Redon, « Inclure dans la formation des décideurs un module sur les écosystèmes ». Rapport du Club des juristes « Mieux réparer le dommage environnemental », 1re recommandation : Environnement et dév. Durable, 2012, dossier 4.

⁷ C. Huglo, Responsabilité civile et responsabilité pénale - Places respectives et influences réciproques des responsabilités civile et pénale en droit de l'environnement : Appréciation et portée du sujet sur le plan du contentieux de l'environnement, Responsabilité civile et assurances n° 5, Mai 2013, dossier 30.

⁸ F. Rousseau, Environnement et développement durable : Technique et éthique du droit pénal français de l'environnement, étude, Énergie - Environnement - Infrastructures n° 3, Mars 2017, étude 10.

⁹ M.-P. Maître et E. Merlant, Les nouvelles polices environnementales : un équilibre délicat entre droit administratif et droit pénal : Environnement et dév. Durable, 2014, étude 5.

¹⁰ F. Ruellan, Justice - La conciliation judiciaire obligatoire Solution ou illusion ? - Libres propos, La Semaine Juridique Edition Générale n° 15, 9 Avril 2018, 410.

¹¹ L. de Redon, La transaction pénale étendue à l'ensemble du Code de l'environnement, Énergie - Environnement - Infrastructures n° 5, Mai 2015, étude 10.

¹² J.-H. Robert, *op. cit.*

b. Sanctions illogiques et peines peu adaptées : le lourd bilan de la répression des atteintes à l'environnement

A cet état des lieux, s'ajoute « *l'illogisme* » de la sanction en matière environnementale qui « *est marquée par sa dualité, à la fois administrative et pénale* »¹³ emportant des situations difficilement acceptables par le justiciable et dont le désarroi peut trouver un écho favorable auprès des magistrats qui ne peuvent constater que « *des sanctions différentes ont été prévues pour un même type de comportements, ou à l'inverse que des sanctions identiques frappent celui ayant provoqué un même résultat alors que son état d'esprit diffère* »¹⁴. Ainsi, « *ces différents désordres peuvent bien sûr avoir une incidence sur les principes qui régissent le droit de la sanction pénale, qu'il s'agisse du principe de nécessité ou de proportionnalité* »¹⁵ alors que « *l'intelligibilité implique la lisibilité autant que la clarté et la précision des énoncés ainsi que leur cohérence* »¹⁶ ; cette intelligibilité de la loi supposant encore « *que les règles prennent toute leur portée à la lumière du corpus juridique dans lequel elles sont appelées à s'insérer* »¹⁷.

Concernant les sanctions, véritables remèdes au délinquant (que l'on souhaiterait curatif), nombres sont celles dont « *un tribunal ne peut se résoudre qu'en tremblant, à cause de la perspective de l'insolvabilité du condamné et du chômage qui en résultera* »¹⁸ comme par exemple « *l'interdiction d'exploiter, alors que les salaires des employés doivent être néanmoins payés* »^{19,20}. Le remède de cheval semble disproportionné et peu adapté.

c. L'extension de la procédure transactionnelle à l'ensemble du code de l'environnement en question

Le seul rapport ambitieux et prospectif sur le sujet date déjà de 2005 avec le travail du groupe interministériel sur le « *renforcement et structuration des polices de l'environnement* » présidé par Marie-Louis Simoni²¹. Il livrait « *un bilan sans concession* »²² dans le domaine de l'action judiciaire relative au traitement des infractions environnementales en échos aux quantums de peines « *d'une très grande stabilité à un niveau extrêmement faible* »²³. Il pointait l'urgence à réformer le droit pénal de l'environnement et sa procédure en excluant l'extension de la transaction pénale dont la « *mises en œuvre de façon opaque à l'égard des procureurs de la République qui, sollicités au cas par cas pour donner un avis préalable à son utilisation,*

¹³ A. Gogorza, Droit pénal spécial : Le droit pénal de l'environnement, étude, Droit pénal n°9, Septembre 2013, dossier 4.

¹⁴ A. Gogorza, *ibid.*

¹⁵ A. Gogorza, *ibid.*

¹⁶ Conseil d'Etat, *op. cit.*

¹⁷ Conseil d'Etat, *op. cit.*

¹⁸ J.-H. Robert, *ibid.*

¹⁹ C. env., art. L. 514-15.

²⁰ J.-H. Robert, *ibid.*

²¹ Rapport « Simoni » sur le « Renforcement et structuration des polices de l'environnement », mission interministérielle, février 2005 : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/054000633.pdf>

²² Ph. Billet, Polices de l'environnement : renforcement et restructuration en vue, Environnement & D. dur., 2005, alerte 95.

²³ D. Guilhaud, *ibid.*

restent dans l'ignorance des suites réellement données par l'administration, alors même que la transaction éteint l'action publique ». Ainsi cette solution de facilité n'offrait-elle pas au regard des rapporteurs « les garanties d'un examen contradictoire par l'institution judiciaire » et ne permettaient pas « de caractériser la récidive »²⁴.

La mission interministérielle était donc « *extrêmement réservée sur l'extension de la transaction pénale, dès lors que l'utilisation des procédures judiciaires rapides constitue une réponse adéquate aux impératifs d'efficacité* »²⁵.

Sur le base de ce travail de fond, offrant une analyse chiffrée rare de la délinquance environnementale, le législateur décida... d'étendre la transaction pénale^{26,27} ; d'où l'utilité toute relative des commissions, rapports, et autres travaux prospectifs, face aux impératifs politiques et économiques du moment.

d. Délinquance environnementale depuis la réforme de 2012-2014 : un 1^{er} bilan

Dans ce contexte, quatre années après cette extension de la procédure transactionnelle à l'ensemble du Code de l'environnement, alors que le rapport « *Simoni* » pointait du doigt le manque de statistiques relatif à la délinquance environnementale²⁸, le nouveau portail internet du Ministère de la Justice offre désormais la possibilité de se plonger dans un océan de chiffres relatifs à l'activité judiciaire des différentes polices et des tribunaux²⁹. Cette (r)évolution numérique opportune permet donc de mieux apprécier, au moins quantitativement, l'impact des réformes des politiques pénales ; plus particulièrement dans le domaine de l'environnement en ce qui nous concerne.

L'occasion, par une analyse détaillée des chiffres de la délinquance environnementale de procéder à un premier bilan de la réforme du droit pénal de l'environnement et de sa procédure. L'extension de la transaction pénale a-t-elle permis d'améliorer le taux de réponse pénale aux infractions environnementales ? Les peines et leurs quantum ont-ils été impactés ? Et si oui, dans quelles proportions ?

1. Aspects statistiques et méthodologiques de l'étude

a. Une hétérogénéité des catégories de données qui incite à une analyse prudente

Les nombreux chiffres donnés par le Ministère de la Justice sont cependant à prendre avec extrême prudence. En effet, si la richesse de la base de données permet de suivre désormais

²⁴ Rapport « *Simoni* », *op. cit.*, p. 60.

²⁵ Rapport « *Simoni* », *op. cit.*, p. 60.

²⁶ 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.

²⁷ Décret n°2014-368 du 24 mars 2014 relatif à la transaction pénale prévue à l'article L. 173-12 du code de l'environnement.

²⁸ Rapport « *Simoni* », *op. cit.* p.14.

²⁹ Portail statistique du Ministère de la Justice : <http://www.justice.gouv.fr/statistiques-10054/references-statistiques-justice-12837/justice-penale-donnees-2016-31192.html>

au plus près l'activité judiciaire, il demeure des marges d'amélioration à cet outil indispensable.

En effet, de la constatation de l'infraction par procès-verbal à la sanction pénale prononcée par l'autorité judiciaire, en passant par les choix en matière d'opportunité des poursuites opérés par le Ministère public, les regroupements d'infractions se font au sein de catégories fluctuantes au long de la procédure. Cette instabilité pose un problème d'interprétation des chiffres alors que les différentes catégories d'infractions ne recouvrent pas les mêmes réalités de délinquance ; si bien que la consolidation de certains tableaux comparatifs s'avère difficile à opérer.

b. Une carence de données relatives aux contraventions ; notamment de 5^{ème} classe

Par ailleurs, il est important de noter que la base de données est centrée sur les délits et les crimes alors que les contraventions, essentiellement de 5^{ème} classe, ne représentent que 4,2% des données. Si le non-renseignement automatique de la base de données et le non-suivi procédural intégral des contraventions est compréhensible³⁰, cela n'est pas sans impacter de manière significative l'analyse que l'on peut faire de la délinquance environnementale alors que la dimension contraventionnelle est structurante du droit pénal de l'environnement.

Ainsi en 2016, les 7.111 contraventions enregistrées au sein de la catégorie relative aux atteintes à l'environnement représentent 4,1% du total des contraventions saisies dans la base de données alors que les infractions au droit de l'environnement, prises dans leur globalité (crimes, délits et contraventions), ne représentent que 0,65% du total des infractions saisies cette même année. Cette sur-représentativité des infractions de type contraventionnel dans le domaine de l'environnement, comparativement aux autres domaines du droit, nous démontre l'importance de ce type de délinquance environnementale.

A défaut de saisie automatique dans la base de données des contraventions constatées, celles-ci ne représentent donc que 10% des infractions environnementales sur la période 2012-2016 contre 90% pour les délits ; la part criminelle étant totalement résiduelle (de l'ordre de 0,01%).

c. Une étude de la délinquance environnementale possible pour les infractions délictuelles

Considérant ces deux difficultés, la première relative au périmètre fluctuant des regroupements d'infractions au sein de catégories statistiques au cours de la procédure, et la seconde relative à la sous-représentation des contraventions au sein de la bases de la données, les chiffres avancés doivent être interprétés de manière toute relative alors que seules les données statistiques sur les faits de nature délictuelle font l'objet de cette étude.

2. Mais qui est donc délinquant environnemental ?

a. Plutôt un homme de nationalité française

³⁰ La base de données du Ministère de la Justice dispose environ d'un total de 4 millions d'infractions saisies en moyenne annuelle à comparer, par exemple, aux plus de 27 millions de contraventions seulement en ce qui concerne la délinquance routière.

Si nous décidions de faire son portrait-robot, notre délinquant environnemental serait tout d'abord un homme dans 90% des cas (considérant les personnes physiques). Cela est tout à fait dans la « norme » puisque ce chiffre est exactement le même si l'on intègre l'ensemble des infractions délictuelles renseignées dans la base de données³¹. En revanche, si notre délinquant était un pêcheur, il serait alors aussi un homme mais... dans près de 100% des cas. La parité semble encore loin pour les amoureux de la pêche à la mouche.

Comme pour l'ensemble des délits, notre délinquant serait français dans 90% des cas.

b. Mais aussi une proportion importante de personnes morales condamnées

(Figure 1) Il est intéressant de noter que, dans près d'un cas sur cinq, notre délinquant serait une personne morale (18,7%). Ce chiffre est évidemment tiré vers le haut par les infractions liées à certaines activités : pollutions (36%), usage des cours d'eau (38%), produits chimiques (65%), ICPE (67%) et affichages publicitaires (84%).

Cela constitue une originalité du droit pénal de l'environnement puisque la moyenne de la part des personnes morales mises en cause dans l'ensemble des infractions de nature délictuelle est à peine de 3,6% ; soit 5 fois moins que pour les infractions commises dans le domaine environnemental.

c. Une délinquance qui touche des personnes dans la période de vie active

(Figure 2) Contrairement à la moyenne d'âge constatée de 32 ans pour l'ensemble des délits, notre délinquant environnemental serait plus expérimenté puisque les personnes condamnées ont en moyenne 44 ans et 5 mois. Avec une petite exception : si notre délinquant était un chasseur, il serait sensiblement plus jeune à 37 ans tout juste. Notre homme serait donc dans la période de vie active (71% des personnes condamnées ont entre 25 et 60 ans).

d. Un délinquant sans passé, ou pas...

En revanche, les champs concernant la récidive dans la base de données n'étant point renseignés pour les infractions environnementales, nous aurions bien du mal à savoir si notre délinquant est un récidiviste ou pas. La faute est clairement imputable au manque de suivi des délinquants environnementaux et aux nombreuses mesures alternatives qui n'emportent pas reconnaissance de culpabilité³².

e. Un délinquant environnemental finalement assez original

En conclusion de notre portrait-robot, nous pourrions donc définir notre délinquant environnemental dans 4 cas sur 5 comme un français de sexe masculin âgé d'environ 45 ans ; sinon une personne morale.

³¹ Catégories d'infractions établies dans la base de données du Ministère de la Justice : atteintes aux personnes, atteintes aux biens, atteinte à l'autorité de l'Etat, infractions économiques, infractions routières, atteintes à l'environnement, infractions au droit du travail et autres infractions.

³² L. de Redon, *ibid.*

3. Du nombre et de la nature des infractions environnementales

a. Un nombre d'infractions constatées en forte diminution

(Figure 3) Considérant la période 2013-2016, le nombre de procès-verbaux rédigés par les différentes polices de l'environnement disposent d'une moyenne annuelle de 23.000 infractions de nature délictuelle dans le domaine de l'environnement³³.

On observe une chute importante du nombre de ces constatations depuis quatre ans avec 3.400 procès-verbaux de moins en 2016 par rapport à 2013 ; soit une baisse totale de 13,8% des verbalisations (3,6% en moyenne annuelle).

Cette chute des constatations a pour effet de faire baisser la proportion déjà très faible d'affaires environnementales dans le volume global des affaires arrivant aux parquets. Alors que l'ensemble des délits constatés sur la même période de 4,9% augmente, le taux d'infractions environnementales chute de 0,85% en 2013 à 0,67% en 2016 ; soit une baisse de 21%.

Les causes de cette baisse constatée est difficilement identifiable mais certaines pistes peuvent être évoquées. Une première possibilité, assez optimiste, acterait le fait que la sensibilisation à la protection de l'environnement et à son droit continue à faire son chemin permettant une meilleure connaissance par le citoyen des enjeux environnementaux et des règles à respecter. Une seconde option, plus pessimiste, serait de relever la baisse constante des effectifs des polices de l'environnement depuis une dizaine d'année entraînant une pression de contrôle plus faible³⁴.

b. Des catégories d'infractions diversement impactées par la baisse des verbalisations

(Figure 4) Entre 2013 et 2016, les pollutions et les atteintes au cadre de vie (nuisances, ordures, publicités, etc.) représentent près de 50% des délits environnementaux (49,4%). La chute de 10,4% du nombre de verbalisations les concernant est en grande partie responsable de la diminution globale du nombre de délits constatés dans le domaine de l'environnement.

A l'opposé, on observe une forte progression de plus de 40% des délits liés aux atteintes à la législation des activités industrielles (déchets, ICPE, produits dangereux, etc.) alors que ces infractions étaient plus rarement verbalisées.

c. Une progression de la verbalisation surcompensée par une baisse de quelques infractions fréquentes

³³ Afin d'obtenir ce chiffre, l'ensemble des infractions au droit de l'urbanisme ont été retirées de l'analyse de la base de données. En effet, le contentieux urbanistique représente 54% des données saisies dans la catégorie « atteinte à l'environnement » avec notamment les délits liés au défaut de permis de construire.

³⁴ Le conseil d'administration de l'ONCFS rejette son budget 2018, Communiqué de presse : http://www.oncfs.gouv.fr/IMG/pdf/communiqu_e_ONCFS_CA_budget_2018.pdf

(Figure 5) Parmi les évolutions notables de ces quatre dernières années, on note la forte progression de la verbalisation des atteintes aux espèces : protection des végétaux, élevage, espèces protégées et actes de cruauté envers les animaux. Cette évolution semble conforme au constat que l'on peut faire des nouvelles exigences sociétales en matière de bien-être animal et de respect du vivant qui se sont matérialisées par l'inscription au code civil de la sensibilité animale en 2015³⁵.

Les infractions au droit de la chasse (gestion du gibier, modes de chasse, permis de chasser et destruction d'animaux nuisibles), à l'exception du droit local, est aussi en forte progression et témoigne, peut-être aussi pour les mêmes raisons, d'une plus grande sévérité de la Justice à l'égard des chasseurs.

Au total on note que 23 types d'infractions font l'objet d'une augmentation du nombre de verbalisations ; dont 15 de manière importante (+ de 50% d'augmentation). Ces types d'infractions en progression sont aussi les moins fréquentes puisqu'elles totalisent chacune en moyenne annuelle 2.458 verbalisations contre 5.586 pour les 11 types d'infractions qui enregistrent une baisse. La tendance de fond qui est à la forte progression de la verbalisation de nombreuses infractions, jusque-là marginales, est donc inversée par le recul de quelques infractions beaucoup plus fréquentes.

4. Du traitement judiciaire des infractions

a. Un taux d'élucidation record tempéré par les classements sans suite et les abandons de poursuites

Le rapport « *Simoni* » identifiait déjà le taux d'élucidation des affaires environnementales comme un point fort de la répression de la délinquance environnementale³⁶. Dix années plus tard, ce taux d'élucidation a encore progressé de 3,5 points pour s'établir à 85% d'affaires poursuivables ; confortant ainsi cet atout en faveur d'une réponse pénale dissuasive. Ce chiffre est à mettre en parallèle avec celui de la moyenne de l'ensemble des délits qui s'établit à 64% ; soient 21 points de moins.

En revanche, le taux de classement « sans suite » des affaires environnementale qui arrivent aux parquets s'établit à 7,9% sur la période 2014-2016. Ce chiffre est élevé si on considère le taux moyen de 4,2% de classement sans suite pour l'ensemble des délits.

De même, le taux d'abandon des poursuites en cours de procédure est beaucoup plus élevé dans le domaine de l'environnement : 27,7% sur cette même période contre 9,2% en moyenne pour l'ensemble des délits.

Conséquemment, le taux de réponse pénale aux infractions environnementales s'établit de manière globale à seulement 46,8% malgré le chiffre record d'affaires poursuivables. On constate néanmoins une progression de 7,7 points de ce taux par rapport à celui affiché par

³⁵ Art. 2 de la loi n°2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.

³⁶ Rapport « *Simoni* », *op. cit.*, p. 43.

le rapport « *Simoni* » en 2005 (38,1%). Par ailleurs, il est tout à fait comparable à la moyenne des affaires délictuelles traitées par les juridictions pénales qui s'établit à 47,7%.

b. Une réponse pénale aux infractions environnementales (très) friande d'alternatives aux poursuites

(Figure 6) Entre l'ensemble des atteintes à l'environnement « poursuivables » et « poursuivies », se glisse l'ensemble de celles qui font l'objet de mesures alternatives au procès : rappel à la loi, régularisation de la situation, réparation du dommage, médiation, composition pénale³⁷, et plus particulièrement dans le domaine de l'environnement, transaction pénale³⁸.

Sur la période 2014-2016, le taux de réponse aux délits environnementaux sous la forme de mesures alternatives a fortement progressé par rapport aux chiffres donnés dans le rapport « *Simoni* » : de 73% en 2005, nous sommes passés à 85%. Bien que le nombre de transactions pénales ne soit pas renseigné dans la base de données du Ministère de la Justice, il est fort probable que cette forte progression (+12 points) a été favorisée par l'extension de la procédure transactionnelle à l'ensemble des délits du Code de l'environnement³⁹. En effet, bien que critiquée⁴⁰, celle-ci permet une extinction rapide et efficace de l'action publique⁴¹.

c. Des comparutions publiques devant les tribunaux de plus en plus rares

(Figure 7) Finalement, les quelques condamnations pénales dans le domaine de l'environnement sont établies par ordonnances pénales et comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité (2,6% des délits verbalisés répartis équitablement entre les deux procédures) en sus de rares jugements correctionnels (5,4% des délits verbalisés). Ce chiffre est en chute de presque moitié par rapport à celui donné par le rapport « *Simoni* » de 2005 (10,4%).

d. Des procédures d'appels nombreuses ; mais de moins en moins

(Figure 8) Un autre chiffre de procédure très intéressant à étudier est celui du taux d'appel des jugements rendus en première instance. En effet, il traduit la compréhension, ou la non compréhension (voire l'acceptabilité), de la sanction décidée par le juge considérant l'infraction commise et la personnalité de l'auteur.

Sur la période 2012-2016, le taux d'appel moyen des jugements correctionnels des infractions environnementales s'établit à 9,7% contre 4,7% pour l'ensemble des délits. Il représente donc plus du double de la moyenne.

En revanche, ce taux d'appel des jugements de première instance des délits environnementaux affiche une baisse de 38% en quatre ans. Concrètement, cela signifie que

³⁷ Art. 41-1 C. Pén.

³⁸ Art. L. 173-12 C. Env.

³⁹ Décret n°2014-368, *op. cit.*

⁴⁰ J. Leblois-Happé, De la transaction pénale à la composition pénale : JCP G 2000, I, 198.

⁴¹ C. env., art. L. 173-12.-V.

les auteurs d'infractions environnementales condamnés en première instance font beaucoup appel mais le font de moins de moins. Peut-être le signe que l'idée de sanctionner pénalement les atteintes à l'environnement commence à être un peu plus partagée ?

e. Des délais de procédure excessivement longs en 1^{ère} instance comme en appel

Pour terminer cette analyse statistique du traitement procédural des infractions délictuelles environnementales, toujours sur la période 2012-2016, on constate que les délais de réponse judiciaire pour les dossiers environnementaux sont excessivement longs puisqu'il faut en moyenne 22 mois et 12 jours pour traiter un délit environnemental devant un tribunal correctionnel en première instance contre 11 mois et 2 jours pour l'ensemble des délits ; soit le double de temps. Le même constat est fait pour la procédure d'appel qui dure en moyenne 45 mois et 16 jours pour les délits environnementaux contre 33 mois et 23 jours pour l'ensemble des délits.

Cette lenteur de la justice à traiter des dossiers environnementaux peut certainement s'expliquer par leur technicité et leur rareté qui rendent plus difficile leur appréhension par les magistrats. Elle peut aussi être l'une des causes du taux important d'abandons de poursuites discuté précédemment.

5. Du quantum des peines pour les délits environnementaux

a. Des dispenses de peine prisées des magistrats

Sur la période 2012-2016, ce sont une moyenne annuelle de 1.218 condamnations qui ont été prononcées par les tribunaux correctionnels dans le domaine de la répression de la délinquance environnementale.

On note que 7,2% de ces condamnations disposent d'une dispense de peine contre 0,9% pour l'ensemble des délits. Les magistrats sont donc 8 fois plus cléments à l'endroit des délinquants environnementaux qu'envers ceux de droit commun.

b. Des amendes toujours fréquentes mais de plus en plus faibles

Depuis 2005, les amendes demeurent la peine la plus courante en matière de répression de la délinquance environnementale. Elles représentent aujourd'hui 71,5% des sanctions aux délits environnementaux contre 35,4% pour l'ensemble des délits ; soit plus du double. Il s'agit même de la réponse quasi-unique aux infractions délictuelles au droit de la pêche puisque les amendes représentent 92,9% des sanctions dans ce domaine.

En revanche, comme cela était déjà noté dans le rapport « *Simoni* » en 2005, les montants de ces amendes sont faibles et baissent régulièrement⁴². Ce mouvement s'est poursuivi avec une extrême volatilité des montants des amendes d'une année sur l'autre. Si en de 2001 à 2003 leur montant moyen s'élevait à 2.784 €, la moyenne entre 2012 et 2015 s'établit à 2.055 €

⁴² Rapport « *Simoni* », *op. cit.*, p.46.

avec un minimum 1.339 € pour cette dernière année⁴³ ; soit une chute 729 € en moyenne par délit en dix ans (-26%).

Il serait intéressant de comparer ce chiffre avec les montants des transactions environnementales que l'on sait plafonné au tiers du montant de l'amende encourue⁴⁴. Ces données ne sont malheureusement pas publiques.

c. Des peines de prison rares, courtes et... avec sursis

(Figure 9) Les peines de prison restent rares sans pour autant être anecdotiques puisqu'elles représentent 14% des sanctions prononcées contre les auteurs de délits environnementaux. Ce chiffre est cependant très en-deçà de la moyenne de peines de prison décidées par les tribunaux correctionnels qui s'établit à près de la moitié des jugements rendus (48,7%).

Les condamnations à l'emprisonnement pour les délinquants environnementaux sont assez stables d'année en année et leur nombre varie peu autour de 180. Elles ne pèsent que 0,06% du total des peines de prison prononcées par les tribunaux correctionnels alors que les délits environnementaux représentent 1,7% de la délinquance totale en matière délictuelle ; soit un taux de condamnation 28 fois inférieur à la moyenne.

Une particularité est à relever dans le domaine des infractions au droit de la chasse puisque le nombre de peines de prison prononcées est doublé pour atteindre 27,9% des condamnations correctionnelles.

Considérant leur durée, les peines de prison prononcées à l'encontre des délinquants environnementaux sont assez courtes : 3 mois et 26 jours de moyenne contre 9 mois et 14 jours pour l'ensemble des délinquants. Les peines inférieures à 6 mois représentent plus des trois-quarts des condamnations dans le domaine de l'environnement.

Enfin, il est intéressant de noter que ces condamnations sont assorties d'un sursis à exécution dans 82,3% des cas contre 65,6% en moyenne pour l'ensemble des délits (+16,7 points). La proportion des peines de prison ferme dans le domaine de l'environnement est donc moitié moindre (17,7%) au regard de la moyenne (34,4%) et le nombre de personnes pouvant réellement faire l'objet d'une mesure privative de liberté est donc d'une petite trentaine par an.

d. Des peines de substitution (très) peu utilisées

(Figure 10) Le taux de sanctions alternatives à l'emprisonnement est très faible dans le domaine de l'environnement puisque celles-ci ne sont prononcées que dans 6,2% des condamnations. Il est inférieur à la moyenne de 10,8% pour l'ensemble des condamnations correctionnelles.

Cette centaine de peines de substitution prononcée annuellement se concentre essentiellement sur les jours-amendes. Les travaux d'intérêt général (26%), les confiscations

⁴³ Les données pour l'année 2016 ne sont pas encore disponibles.

⁴⁴ Art. L. 173-12.-III C. Env.

(13%) et les sanctions éducatives (2%) représente tout juste 40% des sanctions alternatives ; soit une soixantaine condamnations annuelles à mettre en perspective avec les 22.500 délits environnementaux initialement verbalisés.

De manière assez surprenante, les sanctions éducatives sont totalement absentes des peines prononcées dans le cadre de la répression des infractions au droit de la chasse (0%). Le taux de confiscation est aussi étonnamment très bas en dessous de la moyenne à 3,2% des peines de substitution.

e. Des sanctions et des mesures éducatives quasi-absentes

De la même manière, les sanctions et mesures éducatives sont très rarement utilisées. Alors qu'elles représentent 11,1% des sanctions pour l'ensemble des condamnations correctionnelles, elles ne sont que de 6,3% dans le domaine de l'environnement avec une exception notable en ce qui concerne les chasseurs qui se voient condamner à ce type de sanctions dans plus de 15% des cas.

Propos conclusifs

«Faire une loi et ne la pas faire exécuter, c'étoit autoriser la chose qu'on vouloit défendre »⁴⁵.

a. Un nombre de dossier en baisse mais une plus grande diversité d'infractions réprimées

Bien que le nombre d'atteintes délictuelles à l'environnement diminue de manière globale, cette baisse est en trompe-l'œil et se concentre essentiellement sur un petit nombre de délits fréquents. En effet, on observe par ailleurs une augmentation de la verbalisation de nombreux autres délits dont la répression était jusque-là limitée. Ce rééquilibrage des verbalisations est une évolution positive à mettre au crédit des polices de l'environnement même si l'augmentation du nombre d'infractions dans certains domaines peut se montrer préoccupante ; notamment en ce qui concerne l'environnement industriel alors que les enjeux d'ordre public présentent une sensibilité particulière (risques de pollutions ou d'accidents majeurs).

b. Un dessaisissement inquiétant des juges de la matière environnementale

Si le développement des procédures alternatives aux poursuites a permis d'augmenter significativement le taux de réponse judiciaire aux infractions environnementales, il apparaît que cette progression s'est aussi faite au préjudice du procès. Cet état de fait témoigne d'un échec partiel de la réforme portée entre 2012 et 2014. En effet, l'extension de la procédure transactionnelle à l'ensemble des délits du Code de l'environnement a permis au droit pénal de l'environnement de rattraper son retard en ce qui concerne le taux de réponse judiciaire aux infractions, mais les juges sont aussi davantage dessaisis de leur mission de protection de l'environnement et des victimes d'infractions environnementales.

⁴⁵ A.J. du Plessis de Richelieu, Mémoires du cardinal de Richelieu, éd. Société de l'histoire de France, 1921, t. V, p. 273.

Ce recul de la place du juge dans le traitement des affaires environnementales est préoccupant pour l'avenir. En effet, il est toujours utile de rappeler qu'historiquement les procès pénaux dans le domaine de l'environnement ont non seulement permis la sensibilisation du public aux enjeux de la protection de la Nature par leurs caractères publics et médiatiques mais qu'ils ont aussi, et peut-être surtout, permis la construction même du droit de l'environnement à travers des avancées jurisprudentielles majeures⁴⁶. Il apparaît donc dommageable de se priver des magistrats du siège dans la grande majorité des dossiers environnementaux pour les années à venir qui s'annoncent riches en combats à mener tant sur le plan de la lutte contre le changement climatique que sur celui-lui de la protection de la biodiversité.

c. Des peines faibles et peu adaptées au spécificité des enjeux de la protection de l'environnement

La sensibilisation aux enjeux de la protection de l'environnement revêtant une importance déterminante dans la prévention des atteintes à l'environnement, les condamnations à des travaux d'intérêt général ou à des sanctions éducatives auraient pu apparaître comme particulièrement adaptées aux délinquants environnementaux.

Ainsi, à défaut de peines d'emprisonnement peu comprises et inadaptées, et d'amendes dont le faible montant est peu dissuasif, des sanctions qui emporteraient contribution la restauration de milieux dégradés ou participation à des actions portées par des associations environnementales en faveur de la biodiversité pourraient être opportunes.

Malheureusement, la plupart des sanctions sont désormais de nature transactionnelle avec un paiement libératoire plafonné au tiers de l'amende encourue sans qu'il soit possible aux tiers de connaître le montant réel de la transaction ; montant que l'on imagine cependant faible de manière à rendre la procédure attractive pour le transigeant. En ce qui concerne le reliquat d'affaires arrivant jusqu'à l'audiencement correctionnel, les décisions des juges privilégient largement des amendes dont les montants ne cessent de diminuer d'année en année retirant ainsi toute efficacité à la sanction.

d. Une réponse pénale à la délinquance environnementale encore insuffisante

Que ce soit quantitativement, en considérant le nombre de peines prononcées, ou qualitativement, en analysant leur nature et leur sévérité, on continue de constater que la réponse pénale aux atteintes à l'environnement est encore loin des standards posés par la justice pour les autres types de délinquances. Le niveau de traitement judiciaire apporté aux dossiers environnementaux reste donc insuffisant malgré les réformes récentes et la volonté affichée par la Chancellerie d'améliorer cette situation en prenant mieux en compte l'originalité d'un droit neuf avec, par exemple, la création de parquetiers référents au sein des tribunaux de grande instance⁴⁷.

⁴⁶ C. Huglo, Avocat pour l'environnement : LexisNexis 2013, p. 143.

⁴⁷ Circulaire du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, n°CRIM/2015-9/G4-21.04.2015 du 21 avril 2015 sur le traitement judiciaire des atteintes à l'environnement, p. 6.

Il faut tout de même rappeler, qu'« *afin de protéger l'environnement de manière plus efficace* »⁴⁸, le droit européen pose des obligations de « *sanctions pénales effectives, proportionnelles et dissuasives* »⁴⁹, et si le Conseil d'Etat a jugé le droit français compatible avec ces objectifs⁵⁰, il serait intéressant d'interroger le juge de Luxembourg à l'occasion d'une question préjudicielle tant les réponses pénales apportées en France à la délinquance environnementale semblent afficher des limites de plus en plus évidentes en termes de prévention, de lutte contre la récidive et de réparation des atteintes à l'environnement.

e. Droit de l'environnement : révolution ou dépénalisation totale ?

Il est évident que le taux de traitement des délits environnementaux par les tribunaux correctionnels proche d'un petit 5% et la forte progression des procédures alternatives de type transactionnel qui n'emporte ni culpabilité, ni (conséquemment) inscription au casier judiciaire⁵¹, maintiennent clairement la question d'une dépénalisation de fait du droit de l'environnement⁵². Pour les quelques dossiers audiencés en correctionnel, l'extrême faiblesse des peines prononcées par les magistrats, en termes de durée d'emprisonnement et de niveaux d'amendes, renforce ce sentiment d'un droit pénal de l'environnement agonisant.

Si « *la boîte à outils dont le législateur a voulu munir les juridictions répressives pour qu'elles préviennent et réparent les dommages écologiques est en train de rouiller* »⁵³, quatre années après la généralisation de son usage à l'ensemble des délits du Code de l'environnement, la transaction pénale n'apparaît pas comme le bon produit pour y mettre un terme ; au mieux elle se rapprocherait d'un dérivé de minium de plomb dont les effets ne sont pas des plus profitables pour l'environnement.

L'isolement du droit pénal de l'environnement dans le Code de l'environnement, issu d'une construction « *suivant la méthode du droit pénal dit technique, c'est-à-dire en étroite dépendance avec les règles de la police administrative environnementale* »⁵⁴, n'est pas tout fait étranger à sa sous-utilisation et à sa réduction oxydique. Un droit de l'environnement mature, réformé et pensé dans sa globalité après plusieurs décennies d'ajouts opportuns mais chaotiques, avec un régime répressif cohérent intégré à un nouveau livre « *des crimes et délits contre l'environnement* » au Code pénal lui offrirait une visibilité et un lustre qui le placerait ainsi au cœur de notre dispositif judiciaire et le protégerait de tout nouveau processus corrosif.

Cette réforme de fond doit se faire devant le Parlement avec un débat public sur les enjeux de protection de l'environnement et des sanctions que notre société décide d'apporter aux

⁴⁸ Directive 2008/99/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, Art. 1^{er}.

⁴⁹ *Idem*, Art. 7.

⁵⁰ C.E., 27 mai 2015, 6^{ème} - 1^{ère} SSR, n° 380652.

⁵¹ L. de Redon, *ibid.*

⁵² N. Roret et M. Porret-Blanc, *ibid.*

⁵³ J.-H. Robert, *ibid.*

⁵⁴ F. Rousseau, *ibid.*

auteurs d'atteintes à notre environnement. La mauvaise habitude de réformer le droit de l'environnement, certes technique, par voie d'ordonnances doit cesser pour mieux responsabiliser la représentation nationale à l'application que l'on souhaite faire d'un droit dépositaire de la sauvegarde même de nos conditions de vie sur Terre.

A défaut, le droit de l'environnement deviendra rapidement une simple liste de bonnes intentions que nous aurions prises sans nous y attacher. Et, comme le notait Dominique Guilhal en 2013, le recours à la sanction pénale restera exceptionnel dans le domaine de la répression de la délinquance environnemental⁵⁵. Sauf à réformer en profondeur notre droit, ses procédures et son organisation en toute transparence démocratique et en accord avec un changement radical de nos habitudes judiciaires.

⁵⁵ D. Guilhal, in L. Radisson, *Infractions environnementales : la transaction pénale, une bonne solution ?* : Actu-environnement.com, 15 févr. 2013.

ANNEXES

Figure 1

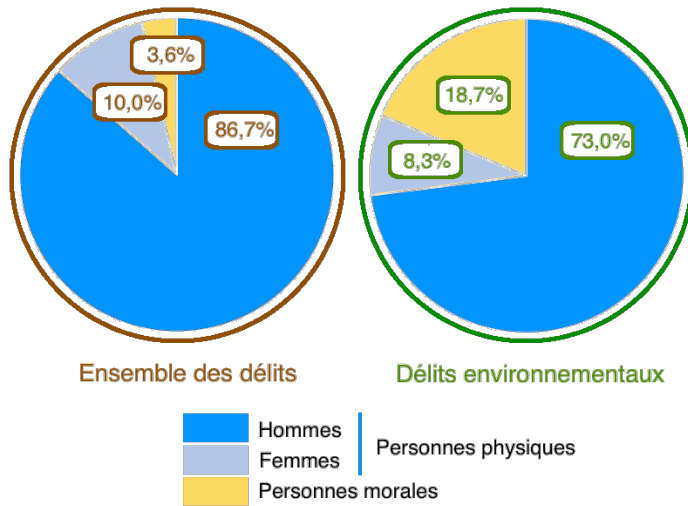


Figure 2

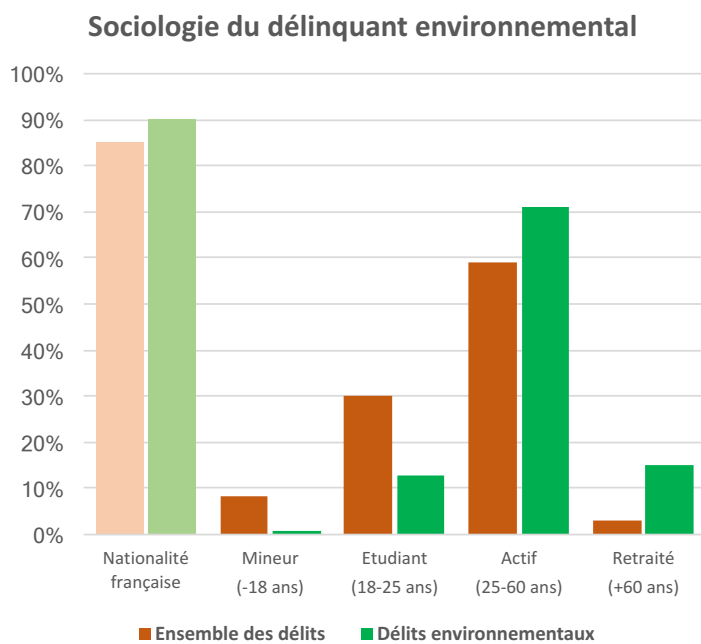


Figure 3

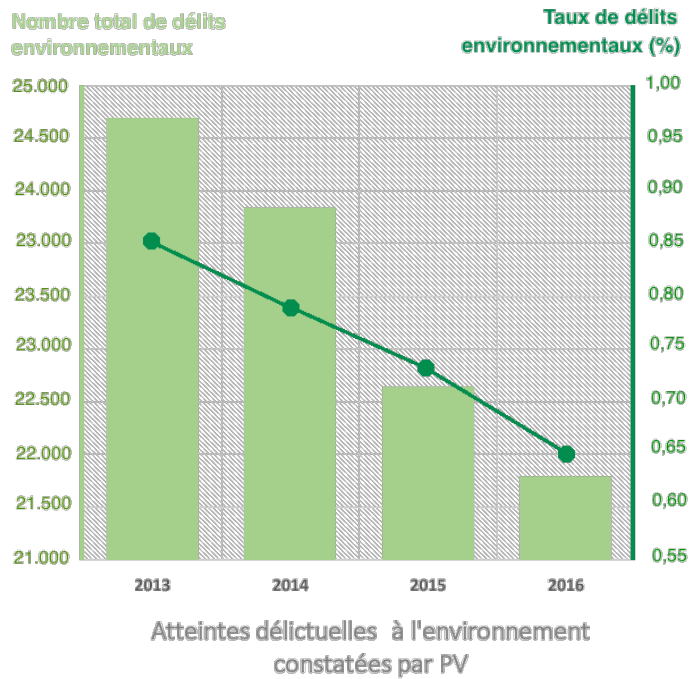


Figure 4

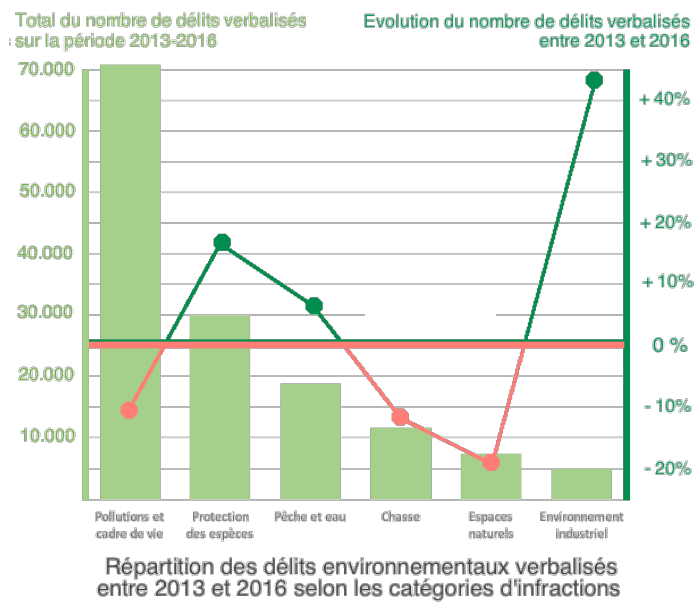


Figure 5

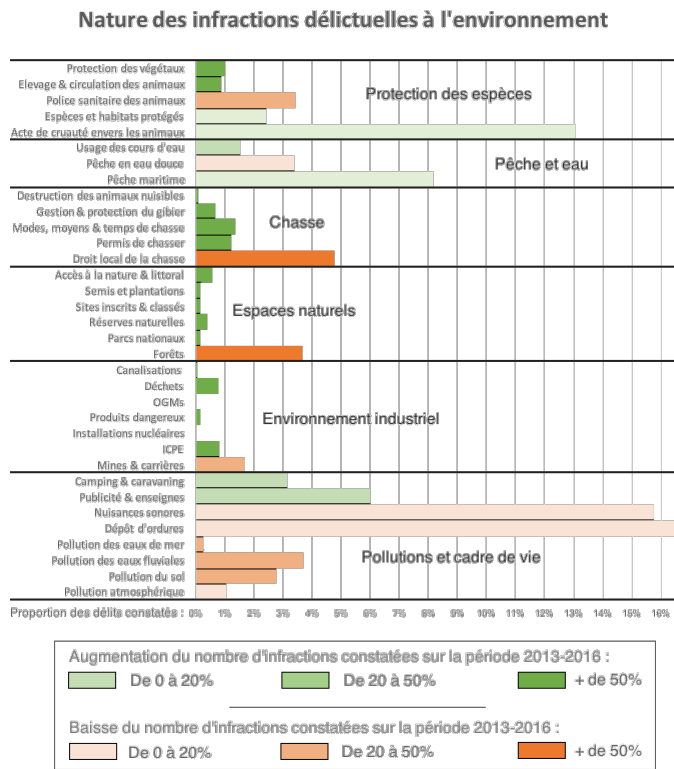


Figure 6

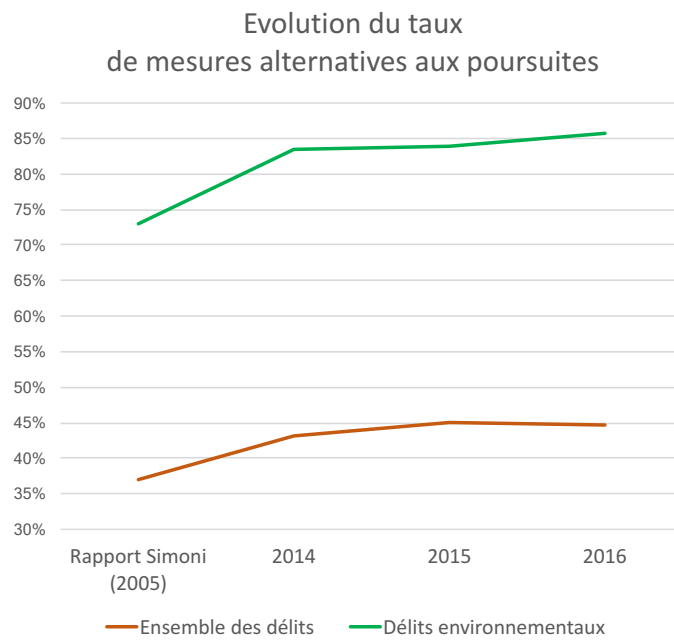


Figure 7

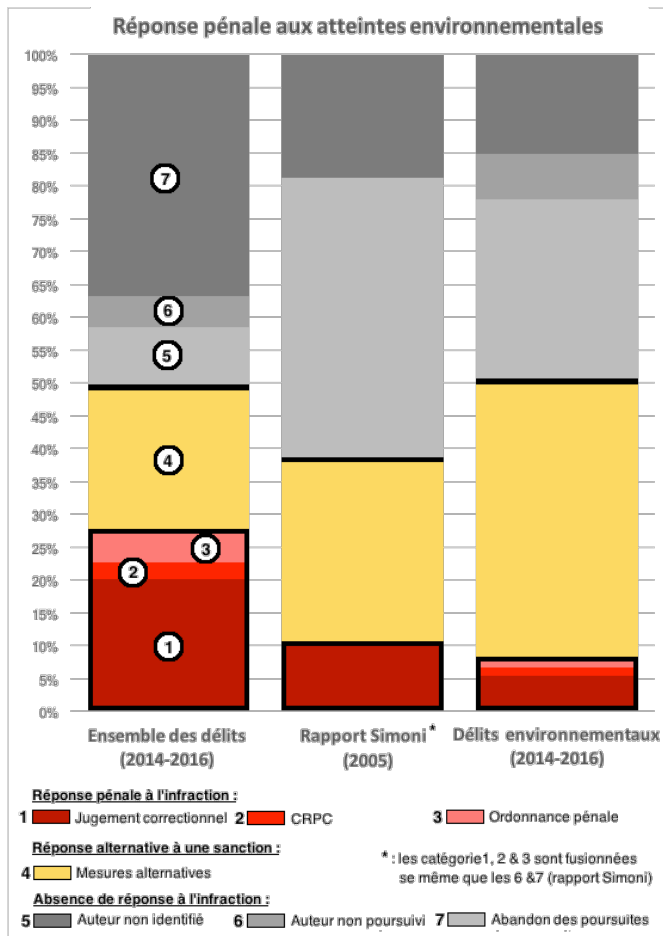


Figure 8

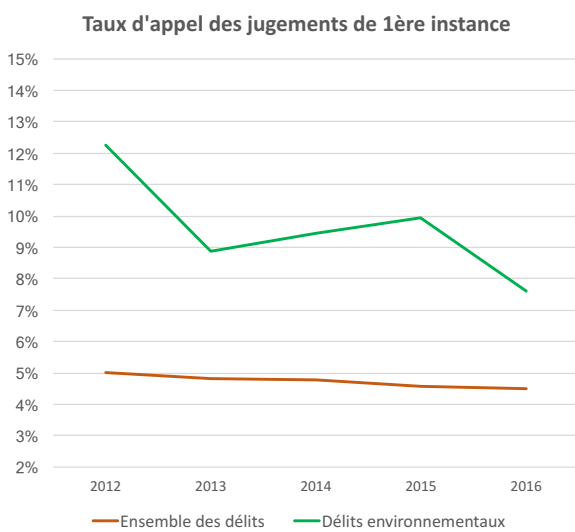


Figure 9

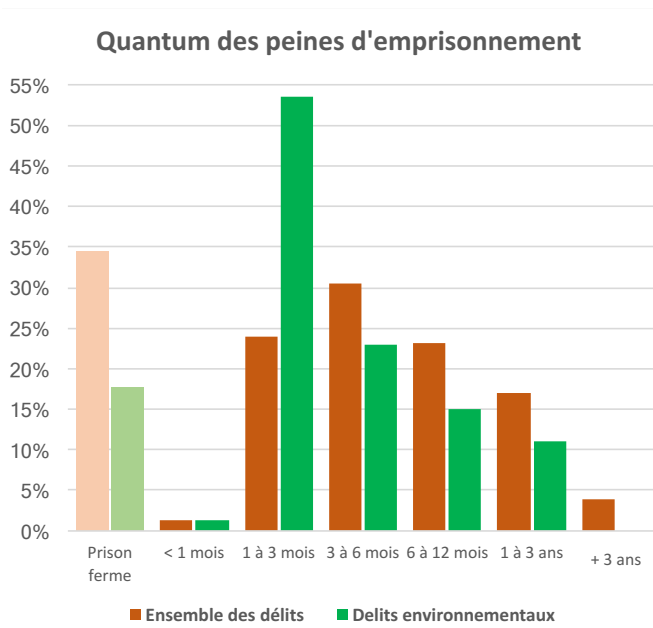


Figure 10

