



~ AVRIL 2017 ~
REGARD CRITIQUE N°10

DROIT DE LA NATURE : QUI PROTÈGE BIEN CHÂTIE BIEN

~ FRANÇOISE DE FOUCHÉCOUR-CAZALS ~

Le début des années 2010 marque un tournant pour le dispositif répressif destiné à conférer une certaine efficacité à la protection juridique de la nature. Non que ce dispositif fût inexistant jusque là. Au contraire, la France a, au fil des ans, assorti ses nombreuses polices environnementales de multiples mesures de répression administratives¹ et pénales², les mesures pénales étant privilégiées pour les réglementations directement liées à la protection de la nature³. Plus largement, l'environnement a été reconnu comme faisant partie des « intérêts fondamentaux de la nation » dont les atteintes relèvent du code pénal⁴.

Mais ce dispositif souffre de faiblesses criantes, régulièrement dénoncées : prolifération de textes dans différents codes pas toujours cohérents entre eux, manque de coopération entre des polices spécialisées abondantes et éparses, ainsi qu'entre administrations et parquets, moyens insuffisants, manque de rigueur de l'administration dans ses missions de contrôle comme de sanction, poursuites pénales peu nombreuses – et aboutissant à des sanctions dont le niveau est propre à encourager plutôt qu'à juguler la délinquance environnementale...

Ainsi, alors que la délinquance environnementale est loin d'être



négligeable⁵, le nombre de poursuites s'avère faible, et lorsqu'elles aboutissent à un procès pénal, les sanctions apparaissent peu dissuasives : la chambre criminelle de la Cour de Cassation a ainsi confirmé une condamnation pour la destruction de 3 329 pieds d'une espèce végétale protégée à 3000 euros d'amende avec sursis (soit un euro par pied détruit), ou encore une condamnation à 2 ans d'emprisonnement dont dix-huit mois avec sursis pour la destruc-

tion d'un très important nombre de chamois dans plusieurs parcs nationaux, à l'aide d'armes prohibées⁶. Cette situation explique que certains auteurs, soulevant la question de l'effectivité de la norme environnementale, parlent d'un droit pénal virtuel⁷.

En grande partie aiguillonné par l'Union européenne (adoption de la directive 2008/99 sur la protection de l'environnement par le droit pénal⁸, et lancement d'une dizaine

1. Mesures ou procédures adoptées par l'autorité administrative en vue de punir directement les infractions aux règles environnementales, ou de constater celles-ci pour les porter devant le juge administratif.
2. Incriminations délictuelles et contraventionnelles, dans le cadre d'une procédure pénale devant le juge pénal.

3. La loi du 14 avril 2006 a ainsi étendu à certains espaces naturels protégés le régime des contraventions de grande voirie.

4. Les « intérêts fondamentaux de la nation » comprennent « l'équilibre de son milieu naturel et de son environnement » (art. L 410-1, Code pénal). On notera ici que, selon la charte constitutionnelle de l'environnement de 2004, la « préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ».

5. En 2013, 67 211 infractions au droit de l'environnement ont été constatées par les services de police et de gendarmerie. 19 275 concernaient des atteintes à la faune ou à la flore, 5 963 aux espaces naturels et 1 513 aux milieux aquatiques. Ces chiffres sont en légère baisse par rapport à ceux de 2012, mais après une hausse continue (+ 18,9 % sur 2006-2010). Source : Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP).

6. Source : UICN, qui relève aussi que les pollutions marines après les naufrages de l'Erika et du prestige constituent une exception, ayant donné lieu à de fortes sanctions pénales. V. synthèse du colloque « La protection de la nature par le droit pénal : des propositions pour une meilleure efficacité », 2015.

7. Sur ces défaillances, V. notamment Guihal, D. (2014), Actes de la conférence au Conseil d'État « Environnement et polices », in Enjeux juridiques de l'environnement, coll. Droits et débats, La Documentation française, p. 185-220, et Jaworski V. (2009), « L'état du droit pénal de l'environnement français : entre forces et faiblesses », Les Cahiers de droit, Vol. 50, n° 3-4, sept.-déc. 2009, p. 889-917.

8. Directive n° 2008/99 du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, selon laquelle les États membres doivent prévoir des sanctions pénales « effectives, proportionnées et dissuasives ». V. aussi la Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal du Conseil de l'Europe, 4 nov. 1998.

de procédures, coûteuses pour l'État, devant la Cour de justice de l'UE), le législateur s'est engagé dans un processus de rationalisation et de renforcement du dispositif coercitif.

Deux lois prévoient, en 2011 et 2013, une circonstance aggravante de bande organisée en matière de déchets ainsi que de faune et flore⁹. De manière transversale, et plus fondamentale, une ordonnance adoptée en janvier 2012 est venue 1/ procéder à une simplification des polices environnementales, 2/ uniformiser et aggraver les peines et les sanctions, et 3/ créer la catégorie des inspecteurs de l'environnement¹⁰.

Au terme de cette réforme, la protection de la nature se voit appliquer le type d'encadrement administratif imaginé pour les installations classées. Les peines encourues sont alourdies en fonction de la gravité du dommage et de la mauvaise foi, tandis que la généralisation de la mise en demeure par les polices de l'environnement étend le champ de ces incriminations aggravées¹¹.

L'ordonnance de 2012 permet également à l'administration de proposer à l'auteur d'une infraction environnementale, préalablement à toute action publique, de recourir à la transaction pénale afin de régler à l'amiable le montant de la réparation et les éventuelles obli-



9. Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 et loi n° 2013-619 du 16 juillet 2013.

10. Ordonnance n° 2012-34 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement.

11. V. sur ce point MICHELOT A., « Les conditions d'efficacité du droit pénal interne », *Revue juridique de l'environnement*, Vol. 39 (Hors série « Droit répressif : quelles perspectives pour le droit de l'environnement »), 2014, pp.95-97.

gations afférentes. Le caractère forfaitaire de cette amende transactionnelle n'échappe évidemment pas à la critique, en raison du risque d'une peine s'avérant peu dissuasive pour les délinquants environnementaux, au terme d'une procédure peu transparente.

En avril 2015, la garde des Sceaux précise, dans une circulaire, de nouvelles *Orientations de la politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement*, qui poursuivent deux objectifs. Il s'agit tout d'abord de mettre en place une politique pénale « adaptée aux enjeux environnementaux locaux », élaborée par chaque parquet après concertation avec les services déconcentrés de l'État et les associations environnementales, et mise en œuvre dans le cadre d'un nouveau partenariat entre parquets, services déconcentrés et police judiciaire. Second objectif : un meilleur traitement judiciaire des infractions environnementales, en invitant notamment les procureurs à rechercher systématiquement la remise en l'état ou la restauration d'un milieu, mais aussi à requérir des peines réellement dissuasives en cas de gains économiques avérés résultant de la violation de règles environnementales.

Les acteurs concernés vont-ils s'approprier ces orientations – si

tant est que ces dernières soient maintenues au cours du prochain quinquennat ? Cela dépendra de leur bonne volonté, bien sûr, mais également des moyens mis à leur disposition, qu'ils soient juridiques ou opérationnels. Sur le plan juridique, pour remédier à un niveau des peines, on l'a vu, souvent trop bas pour être véritablement dissuasif, la loi du 8 août 2016 sur la reconquête de la biodiversité multiplie jusqu'à dix certaines atteintes à la conservation d'espèces animales ou végétales sauvages ou encore d'habitats naturels, et en doublant certaines peines d'emprisonnement. Cet alourdissement des peines représente une véritable avancée pour l'effectivité du droit protégeant la biodiversité et, au-delà, une appréciation notable de la valeur sociale des éléments naturels.

Cependant, cette effectivité de la norme environnementale ne se renforcera véritablement que si les contrôles sur le terrain se montrent plus soutenus, et les poursuites pénales plus diligentes. Voilà qui exige des moyens techniques et financiers accrus, au service d'une mobilisation des acteurs impliqués, des agents chargés de la surveillance jusqu'aux magistrats. A cet égard, le législateur pourrait, à l'avenir, utilement s'inspirer des

propositions contenues dans le rapport « Évaluation de la police de l'environnement » établi en février 2015 pour les ministères de l'écologie, de la justice, de l'intérieur et de l'agriculture, et qui insiste sur ce point : l'efficacité des multiples polices environnementales, aujourd'hui mise à mal par une faiblesse chronique dans l'organisation des contrôles, dépend étroitement non seulement des effectifs mis à disposition, dont le nombre mériterait d'être étoffé, mais également d'une meilleure organisation des services et instances concernés : développement des moyens de détection et des remontées d'informations sur les infractions et leurs suites judiciaires, approche harmonisée entre le parquet et l'administration, ou encore formation des parties prenantes, en particulier des magistrats, en vue de les aider à mesurer les enjeux dans un domaine fort technique, et à s'approprier, de manière collaborative, les procédures d'un système répressif encore très complexe et dispersé.

On notera que le législateur a également, dans la loi du 8 août 2016, monté d'un cran ses exigences avec l'ouverture d'une troisième voie, initiée par la jurisprudence – aux côtés des

répressions pénale et administrative – pour sanctionner les atteintes à la nature : est désormais inscrit dans le code civil le principe d'une responsabilité pouvant être engagée pour préjudice écologique « pur », permettant d'imposer au pollueur une réparation de préférence en nature, au nom de l'intérêt général environnemental.

Ces progrès en droit interne ne sauraient occulter les immenses progrès à réaliser, au niveau international, en vue d'une meilleure prise en charge pénale des crimes environnementaux favorisés par l'importante disparité des sanctions d'un pays à l'autre. La récente décision de la Cour pénale internationale (CPI) de s'emparer désormais de certains « ravages » écologiques est porteuse d'espoir¹². Mais elle laisse intacte la nécessité de créer une Cour pénale internationale de l'environnement qui permettrait de couvrir l'ensemble des destructions des ressources naturelles.

¹². Document de politique générale relatif à la sélection et à la hiérarchisation des affaires, Bureau du procureur de la CPI, 15 sept. 2016

