



LA POLICE ADMINISTRATIVE DANS LES RESERVES NATURELLES

Vade-mecum à l'intention des agents des
réserves naturelles

06 mai 2022

Table des matières

INTRODUCTION.....	3
LA POLICE ADMINISTRATIVE : DEFINITION, CHAMPS ET ACTEURS	4
Définition	4
Champs d'application des contrôles administratifs en réserves naturelles	5
Les acteurs de la police administrative.....	5
LES ETAPES DU CONTROLE DE POLICE ADMINISTRATIVE.....	7
Le point de départ du contrôle.....	7
Lieux de contrôle et procédures.....	7
Les pouvoirs de police des agents de contrôle.....	10
Les suites du contrôle.....	11
PHASE 1 – Le rapport de manquement administratif.....	14
PHASE 2 – L'arrêté de mise en demeure	16
PHASE 3 – Le non respect de la mise en demeure, les sanctions administratives	19
ARTICULATION POLICE ADMINISTRATIVE/POLICE JUDICIAIRE	22
Le constat d'une infraction pendant le contrôle de police administrative.....	22
Non respect de la mise en demeure : nouvelles sanctions pénales.....	23
Réserves Naturelles de France	24

INTRODUCTION

Une réserve naturelle est un espace naturel protégé par plusieurs types de législations : le droit pénal général, le droit de l'environnement, le droit spécial des réserves naturelles et la réglementation propre à chaque réserve naturelle.

- Le droit pénal général constitue le socle commun à tout le territoire français. Il veille à la protection des biens et des personnes (ex : contre les dégradations volontaires, les vols, incendies, dépôts de déchets).
- Le droit de l'environnement permet de réglementer des activités susceptibles de porter atteinte à certains milieux (ex : législation pêche pour les écosystèmes aquatiques, loi sur l'eau pour les zones humides, loi relative à la circulation motorisée dans les espaces naturels). Certains outils issus d'autres codes que celui de l'environnement participent également à cette protection (ex : code forestier, code de l'urbanisme).
- Le droit spécial des réserves naturelles, défini par les articles L.332-1 et suivants du code de l'environnement, assure une protection spécifique et commune à l'ensemble des territoires classés en RN quel que soit leur statut RNR, RNC ou RNN (ex : interdiction de modifier l'état d'une RN sauf autorisation, interdiction de publicité).
- La réglementation propre à chaque réserve naturelle est édictée par son acte de classement. Celui-ci institue une réglementation des activités adaptée au besoin de protection de chaque réserve (dans les limites des possibilités données par l'article L.332-3 du Code de l'environnement).

La police de l'environnement consiste à veiller au respect de ces différentes législations. Elle comprend la police administrative qui est mise en œuvre avec l'autorité administrative compétente, c'est-à-dire l'autorité de classement de la réserve naturelle (ex : délivrance des autorisations de travaux modifiant l'état ou l'aspect de la réserve naturelle) et la police judiciaire qui est exercée sous l'autorité des parquets (ex : verbalisation des infractions à la réglementation).

Cette fiche est consacrée à cette première.



Vous trouverez ci-dessous le lien vers une boîte à outils comprenant, notamment la dernière version des modèles d'actes utilisés par l'OFB¹ :

<https://drive.google.com/drive/u/1/folders/10eaq7TDnQCckYSW7ZnltbyhjdW8TZig>

¹ Les documents sont en .ott et s'ouvrent avec libre office. En s'ouvrant, les documents « passent » en format .odt. Dans ces modèles, il y a plusieurs fonctionnalités à disposition des utilisateurs permettant d'adapter certains points du contenu (choix des visas des textes...). Vous trouverez via ce même lien une slide de diaporama présentant succinctement ces différentes fonctionnalités.

LA POLICE ADMINISTRATIVE : DÉFINITION, CHAMPS ET ACTEURS

Définition

La police judiciaire et la police administrative :

- Reposent sur des autorités différentes ;
- Répondent à des objectifs différents (mesures préventives de la police administrative, mesures répressives de la police judiciaire) ;
- Sont gouvernées par des procédures très différentes.

Police judiciaire	Police administrative
Action accomplie en vue de constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs.	Action accomplie en vue de vérifier le respect des règles et prescriptions qui s'appliquent à une activité. Ex : interdiction de modifier l'état ou l'aspect d'une RN sauf autorisation. Une autorisation est délivrée et un contrôle opéré visant à contrôler que les prescriptions intégrées à l'autorisation sont bien respectées.
S'exerce sous l'autorité du Procureur de la République qui décide des poursuites et requiert des peines contre le mis en cause.	Permet d'obtenir une mise en conformité ou une remise en état.
Les peines sont prononcées par le juge judiciaire² (quand il y a audience devant le tribunal ou en cas d'ordonnance pénale) ou par les parquetiers (ex : en cas de composition pénale ou transaction pénale).	S'exerce sous le contrôle de <u>l'autorité administrative désignée par les textes</u> : ▪ pour les RNN, le Préfet ▪ pour les RNR et RNC, le Président du conseil régional ou de l'exécutif de Corse Son contentieux relève des tribunaux administratifs. https://www.conseil-etat.fr/qui-sommes-nous/tribunaux-et-cours/la-carte-des-juridictions-administratives



Le cadre légal des opérations de police administrative et des opérations de police judiciaire n'est pas identique (ex : heures de visite en police judiciaire et administrative). **Avant chaque contrôle, l'agent doit définir dans quel cadre il intervient (administratif ou judiciaire) afin d'éviter tout vice de procédure.** En cas de doute, n'hésitez pas à vous tourner vers l'autorité administrative compétente (DREAL ou Région) ou vers d'autres agents (RN, OFB, etc.).

² <https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/perimetre-des-ressorts-des-tribunaux-judiciaires>

Champs d'application des contrôles administratifs en réserves naturelles

Dans les RN, un certain nombre d'autorisations sont données sur le fondement des dispositions du code de l'environnement.

Ex : Les autorisations de modification de l'état ou de l'aspect des RN

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000033933062

Ainsi que sur le fondement de la réglementation de chaque RN.

Ex : Les dérogations à la réglementation faune/flore/patrimoine géologique/manifestations sportives et de loisirs, etc.)

Article 3.2 : Réglementation relative à la flore

Il est interdit, sous réserve des articles **x.x** et **x.x** de la présente délibération :

1° d'introduire dans la réserve naturelle toute espèce végétale non cultivée sous quelque forme que ce soit ;

2° de porter atteinte de quelque manière que ce soit à l'intégrité des végétaux non cultivés ;

3° d'emporter en dehors de la réserve naturelle, mettre en vente, vendre ou acheter des végétaux non cultivés en provenance de la réserve naturelle quel que soit leur stade de développement ou des parties de ceux-ci.

Toutefois, des dérogations à ces interdictions peuvent être accordées, dans le respect des objectifs définis dans le plan de gestion de la réserve naturelle approuvé par le conseil régional, notamment à des fins scientifiques :

- par le préfet dans les conditions fixées par la réglementation en vigueur pour les espèces protégées au titre de l'article L 411-1 du Code de l'environnement ;
- par le président du conseil régional après avis du comité consultatif et du conseil scientifique de la réserve naturelle pour toutes les autres espèces végétales non cultivées.

Extrait de la délibération type de classement en RNR

La **police administrative** a pour objectif de vérifier que l'activité réglementée au titre du code de l'environnement ou de la réglementation de la RN se déroule dans le respect de cette réglementation.



Alerte à destination de l'autorité administrative compétente

Lors de la rédaction d'une autorisation, une attention particulière doit être portée au caractère opérationnel des prescriptions. **Une prescription doit être adaptée, précise et contrôlable.** Dans certains cas, il est nécessaire de donner la situation de référence et de fixer les moyens d'analyses, de mesures et de contrôle pendant et après le chantier, la manifestation, l'étude, etc.

Les acteurs de la police administrative

L'autorité administrative compétente

L'autorité compétente est celle qui est désignée par le code de l'environnement pour édicter la décision publique précisant les prescriptions applicables. Cette autorité :

- Délivre les autorisations ;
- Peut-être à l'initiative d'un contrôle en police administrative ;
- Est actrice des suites de la procédure de police administrative quand un manquement est décelé durant le contrôle.

Il s'agit :

- Pour les RNN, du Préfet ;
- Pour les RNR et RNC du Président du Conseil régional ou de l'exécutif de Corse.



Pour les RN de Corse, l'autorité administrative compétente diffère selon que la RN a été classée par la collectivité territoriale de Corse ou par l'État. Pour ces dernières, l'autorité compétente demeure l'État.

L'agent de contrôle

Le code de l'environnement ne précise pas que le contrôle de police administrative serait réservé seulement aux agents commissionnés. **Il peut donc être mené en théorie par tout agent employé par une réserve naturelle.** (article L.170-1 et article L.171-1 du code de l'environnement : les fonctionnaires et agents chargés des contrôles administratifs incluent les agents des réserves naturelles)

Il est cependant nécessaire de maîtriser :

- le contenu juridique des dispositions qui font l'objet du contrôle ;
- le contenu technique du dossier en cause.



Si le manquement administratif constaté est également constitutif d'une infraction pénale, l'agent ne pourra établir un PV de constatation d'infraction et le transmettre au Procureur de la République que s'il est commissionné et assermenté. À défaut de commissionnement, l'agent identifiant une infraction en informera le parquet par un rapport de renseignement judiciaire.

Il peut être fait appel, comme en police judiciaire, à d'autres agents en charge de mission de police de l'environnement. La participation aux **Mission Inter-Services de l'eau et de la Nature** (MISEN)³ peut faciliter la mise en place de missions interservices.

³ Les MISEN, pilotées par les DDT, ont, notamment pour mission d'élaborer un plan de contrôle départemental. Ce document, validé par le Préfet et le Procureur de la République, fixe les objectifs de contrôle pour l'année et pour chacun d'eux le service pilote et le service associés.

LES ETAPES DU CONTROLE DE POLICE ADMINISTRATIVE

Le point de départ du contrôle

Le point de départ du contrôle de police administrative sera le déroulement d'une activité réglementée ou interdite.

Un contrôle est opéré afin de vérifier :

- Si une autorisation était requise, qu'elle a bien été délivrée ;
- Si les prescriptions de l'autorisation sont respectées.

Ex : mise en œuvre d'une procédure de police administrative pour obtenir le démontage de voies d'escalades illégales et non régularisables (car interdites dans le secteur en question) dans la RNN des Gorges de l'Ardèche.

Ce contrôle peut être à l'initiative de l'autorité administrative compétente, de l'agent (le cas échéant après avoir pris contact avec l'autorité administrative compétente pour vérifier la pertinence d'un contrôle administratif) ou sur réclamation d'un tiers. Il peut être inopiné ou annoncé.

L'agent est-il tenu d'opérer un contrôle ?

Non, il n'y a pas de contrôle à chaque fois qu'une autorisation est délivrée. Tout dépend de l'autorisation délivrée et des enjeux de la RN concernés.



Alerte à destination de l'autorité administrative compétente

Il est essentiel que l'organisme gestionnaire soit informé de toutes les autorisations délivrées sur la RN dont il a la gestion. Dans les dispositions du code de l'environnement relatives à la procédure d'autorisation pour modification de l'état ou de l'aspect d'une RN par exemple, l'organisme gestionnaire n'est pas mentionné. Associer l'organisme gestionnaire est primordial à plusieurs titres :

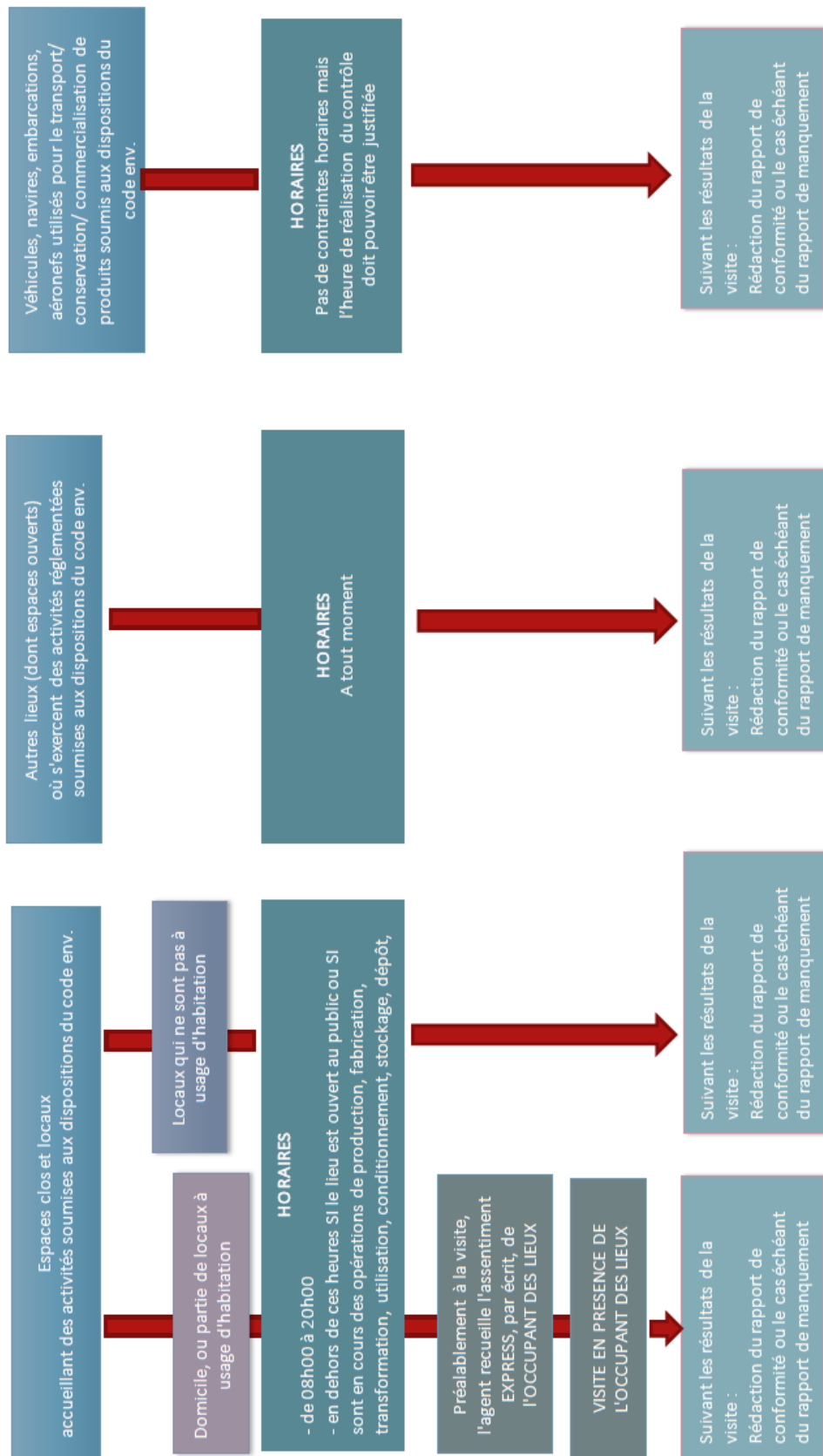
- Analyse du gestionnaire sur l'impact des travaux sur les enjeux de la RN ;
- Intégration dans l'autorisation de prescriptions adaptées, précises et contrôlables ;
- Contrôle des opérations et activités menées en RN.

Lieux de contrôle et procédures

Le code de l'environnement distingue plusieurs lieux de contrôle. Pour chaque type de lieu, l'agent devra respecter des procédures distinctes :

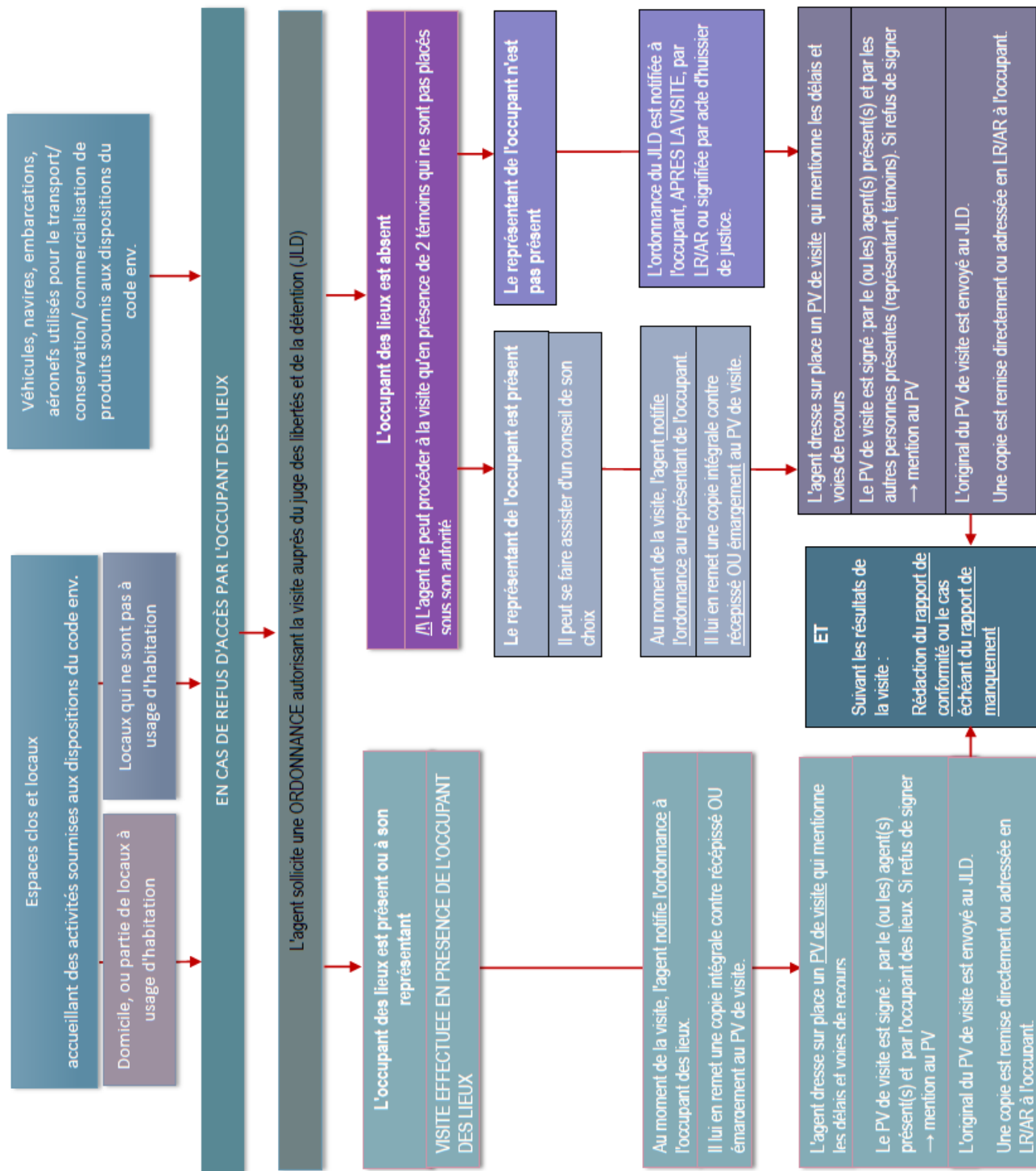
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000038846208/2022-03-24

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000039280030/2022-03-24



Avant la loi « OFB » de 2019 les agents pouvaient accéder, dans le cadre d'un contrôle administratif aux « véhicules, navires, bateaux, embarcations et aéronefs utilisés à titre professionnel ». Désormais les textes ne font plus mention du caractère professionnel de ces moyens de transport.

La note du MTE « Evolution des dispositions en matière de police de l'environnement », septembre 2019 émet les précautions d'utilisation suivantes : Cette mesure ne peut être mobilisée que pour les seuls contrôles donnant lieu à des mesures et sanctions administratives (articles L. 171-7 et L. 171-8 du code de l'environnement), et n'est donc pas applicable pour procéder à des contrôles donnant uniquement lieu à des sanctions pénales (chasse, atteinte à des espèces protégées hors du cadre du contrôle d'une autorisation, par ex.). Dans ces derniers cas, il convient de faire usage, pour accéder aux véhicules, aux dispositions de l'article L. 172-5 du code de l'environnement.



Le JLD peut être saisi par courrier envoyé au tribunal judiciaire géographiquement compétent : voir le modèle de courrier dans le Guide national du ministère sur la police de l'eau et de la nature (version 2017)



Les pouvoirs de police des agents de contrôle

Dans le cadre d'un contrôle de police administrative, les agents peuvent mettre en œuvre les prérogatives suivantes :

Pouvoir de police	Habilitation
Demander la communication, prendre copie de tout document relatif à l'objet du contrôle	Art. L.171-3 c. env. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000025136604/2022-03-24 L'agent en charge du contrôle peut se faire communiquer et prendre copie des documents qui sont relatifs à l'objet de celui-ci quel que soit leur support et en quelques mains qu'ils se trouvent. Les documents originaux ne peuvent être emportés par l'agent de contrôle qu'après en avoir établi la liste qui est contresignée par leur détenteur. Les documents originaux sont restitués dans le délai d'un mois après le contrôle. Si les documents sont sous une forme informatisée, l'agent a accès aux logiciels et à ces données. Il peut demander la transcription de ces données par tout traitement approprié dans des documents directement utilisables pour les besoins du contrôle.
Prélever ou faire prélever des échantillons en vue d'analyses ou d'essais	Art. L.171-3-1 c. env. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000038838075/2022-03-24 Les agents de contrôle peuvent procéder ou faire procéder à des prélèvements d'échantillons à des fins d'analyse. Les échantillons sont prélevés au moins en double exemplaire, en veillant à en conserver un aux fins de contre-expertise éventuelle, si une telle contre-expertise est demandée par la personne contrôlée dans les cinq jours qui suivent la notification des résultats du premier exemplaire des échantillons. Comme mentionné au sein de la note du MTE « Evolution des dispositions en matière de police de l'environnement » de septembre 2019⁴ : avant l'adoption de la loi OFB » du 24 juillet 2019⁵ , les prélèvements d'échantillons, dans le cadre d'un contrôle administratif, « n'étaient possibles qu'à partir du moment où les prescriptions générales ou particulières applicables à l'installation, ouvrage, activité, travaux prévoyaient cette possibilité ou en certaines matières du code (eau par exemple). Désormais, l'ensemble des installations, ouvrages, activités, travaux régis par le code de l'environnement pourra faire l'objet d'une mesure de prélèvement d'échantillons. ». Cette même note émet les précautions d'utilisation suivantes : « Lors du prélèvement d'échantillons, les agents en charge du contrôle doivent s'assurer que la personne contrôlée ou son représentant a bien pris connaissance : - de son droit à assister au prélèvement ;

⁴  <https://drive.google.com/drive/u/1/folders/1ZUahivlGSW4ufdM-lAqITaivTeSmlxPV>

⁵ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000038821234/>

	- de son droit de faire procéder, à ses frais, à l'analyse de l'exemplaire conservé aux fins de contre-expertise. »
Recueil de renseignements (sur convocation ou sur place)	Art. L. 171-4 c. env. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000032044364/2022-03-24 Les agents chargés des contrôles peuvent recueillir sur convocation ou sur place les renseignements et justifications propres à l'accomplissement de leur mission.
Etre assisté, lors des contrôles, d'experts	Art. L.171-5-1 c. env. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000032006794/2022-03-24 Les agents chargés du contrôle peuvent être assistés, lors des contrôles, d'experts. Ceux-ci sont désignés par l'autorité administrative compétente (l'agent de contrôle saisit l'autorité administrative compétente et précise quel type d'expert est nécessaire pour réaliser le contrôle administratif).
Communication, entre agents, d'informations et documents	Art. L.174-2 c.env. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000042744226 Art. L.332-20 c.env. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000038846113 Les agents chargés du contrôle peuvent se communiquer spontanément, sans que puisse y faire obstacle le secret professionnel auquel ils sont, le cas échéant, tenus, les informations et documents détenus ou recueillis dans l'exercice de leurs missions de police administrative.



Dans le cadre d'un contrôle administratif, l'agent ne peut faire usage d'autres pouvoirs de police que ceux-présentés ci-dessus. Ainsi l'agent commissionné et assermenté ne peut dans le cadre de ce contrôle faire usage de ses pouvoirs de police judiciaire (ex : saisies). Il faut donc bien au préalable que l'agent détermine avec l'autorité administrative compétente le type de contrôle le plus adapté (judiciaire ou administratif).

Par ailleurs, l'agent ne peut faire arrêter un chantier. Informer, lors du contrôle, l'intéressé du manquement et des suites qui pourraient être données pourra amener celui-ci à stopper par lui-même les travaux.

Les suites du contrôle

Un contrôle de police administrative pourra avoir deux issues :

→ L'agent de contrôle rédige un **rapport de conformité**.

Ce rapport mentionne :

- Les dates, heure, et lieu du contrôle ;
- L'objet du contrôle (activité, installation, travaux) ;
- L'identité du bénéficiaire de l'autorisation ;
- Les opérations effectuées.

Ce rapport est adressé à l'autorité administrative qui a délivré l'autorisation. Un courrier d'information reprenant les conclusions du contrôle peut également être adressé à la personne contrôlée. Cette démarche peut être intéressante dans le cas où elle n'était pas présente lors du contrôle (ex. : contrôle de travaux dans un lieu ouvert). Une telle mesure n'est pas requise par le code de l'environnement mais relèverait d'une démarche de bonne administration.

Les règles n'ont pas été respectées

- Soit parce que la personne en cause aurait dû demander une autorisation et ne l'a pas fait ;
- Soit parce que la personne en cause ne s'est pas conformée aux termes de l'autorisation.

→ Dans ces deux cas, l'agent peut rédiger un rapport de manquement administratif (RMA) et ainsi engager la procédure de police administrative.

Procédure pénale et/ou administrative, comment s'opère le choix ?

Cas de figure 1 : Le manquement administratif constaté n'est pas constitutif d'une infraction

L'intérêt de la mise en œuvre de la procédure de police administrative réside dans la possibilité d'obtenir la régularisation de la situation, qui peut se traduire par une remise en état.

Le choix entre engager ou ne pas engager la procédure administrative s'opère au cas par cas :

- Une remise en état est-elle techniquement possible ;
- Une remise en état peut-elle être obtenue de l'intéressé ;
Si l'intéressé n'est pas « coopératif » des sanctions administratives et pénales sont applicables.
- Une volonté de donner une suite à des fins « pédagogiques et dissuasives ».
L'intéressé peut être contraint de déposer une demande d'autorisation a posteriori.

Cas de figure 2 : Le manquement administratif constaté est constitutif d'une infraction

Ex : Mr X a mené des travaux modifiant l'état ou l'aspect de la RN sans autorisation. Ces faits sont constitutifs d'un manquement administratif et d'une infraction délictuelle.

L'agent de contrôle commissionné et assermenté **devra** rédiger un procès-verbal de constatation **s'il s'agit d'une infraction délictuelle, conformément aux dispositions 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 ».

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006574933/

Le procureur de la République pourra :

- Classer l'affaire sans suite, si elle ne lui semble pas mériter de traitement judiciaire pour des raisons juridiques ou d'opportunité ;
- Saisir un juge d'instruction, si l'affaire est grave ou complexe et nécessite une enquête approfondie ;

- Saisir une juridiction de jugement, s'il estime que les faits sont constitutifs d'une infraction et méritent une peine ;
- **Mettre en œuvre une solution dite de troisième voie, qui consiste dans une alternative aux poursuites (ex : transaction pénale).**

Nota bene : la transaction pénale peut également permettre d'obtenir une **remise en état**⁶.



La transaction pénale, procédure alternative aux poursuites pénales permettant d'obtenir une remise en état

La procédure de transaction pénale est réservée aux contraventions et délits réprimés par deux ans d'emprisonnement au plus, présentant des circonstances de faible gravité. Elle est exclue lorsque :

1. Les faits ont été commis de façon manifestement délibérée,
2. Les faits ont été réitérés,
3. Les faits ont causé des dommages importants à l'environnement ou à des victimes,

Pour définir l'importance du dommage vous pouvez vous référer à l'annexe des protocoles tripartites « **Grille d'évaluation de la gravité des infractions** ». Un distinguo est opéré entre infractions. Celles dont l'incidence sur l'environnement est faible à moyenne et celles dont l'incidence sur l'environnement est forte à très forte.

4. Des victimes ont porté plainte et ont demandé réparation d'un préjudice.

Elle n'est pas applicable :

- lorsque l'action publique a été mise en mouvement ;
- lorsque l'agent de constatation a d'ores et déjà transmis au contrevenant l'avis de contravention.

Le contenu de la proposition de transaction pénale intègre en priorité une **injonction de réparation des atteintes à l'environnement** assortie d'un calendrier de réalisation, à chaque fois qu'elle est techniquement envisageable. En outre, elle comprend une amende transactionnelle, selon le barème indicatif des montants établis par nature d'infraction.

La transaction pénale est mise en œuvre par le préfet de département ou maritime, avant d'être homologuée par le procureur de la République.

Pour en savoir plus : se référer aux protocoles tripartites (volet dédié à la transaction pénale).

Comment va s'opérer le choix entre voies pénale et administrative ?

Le choix sera opéré au cas par cas en fonction notamment :

- De la possibilité technique d'une remise en état ;
- De la possibilité d'obtenir cette remise en état de l'intéressé ;
- De la possibilité d'avoir recours à une transaction pénale ;

La transaction pénale est exclue quand les faits ont été commis de façon manifestement délibérée, ont été réitérés, quand les dommages à l'environnement sont importants.

⁶ La composition pénale également

- Du contenu de la politique pénale de la RN et du protocole tripartite.

Au sein des protocoles tripartites est intégrée une grille d'évaluation de la gravité des infractions. Selon l'incidence sur l'environnement, sont préconisées des suites judiciaires.

Les deux voies (pénale et administrative) peuvent être engagées de façon concomitante. Pour les faits graves, une remise en état pourra être obtenue via la procédure administrative et une sanction pénale prononcée par le juge judiciaire.



Existe-t-il des délais de prescription ?

Non, en police administrative, il n'existe pas de délai juridique de prescription. Il s'agit plutôt d'une question pratique : il ne faut pas attendre trop longtemps pour faire le constat, et ensuite pour rédiger des suites administratives, car une situation peut évoluer et l'objectif est de régulariser cette situation pour mettre fin aux atteintes à l'environnement.

Contrôle non conforme : les grandes étapes de la procédure de police administrative

La mise en œuvre de la police administrative suit plusieurs étapes.

Rédaction d'un rapport de manquement (RMA)



RMA envoyé à l'autorité administrative compétente
Copie à l'intéressé



Observations par l'intéressé à l'autorité administrative compétente



Arrêté de mise en demeure



Sanctions administratives

PHASE 1 – Le rapport de manquement administratif

Par qui est-il rédigé ?

Cas de figure 1 : Une mission de police judiciaire est menée, une infraction est constatée et un PV établi.

Comme prévu au L.172-16 du code environnement, une copie du PV est transmis dans les 5 jours qui suit sa clôture à **l'autorité administrative compétente**.

Si les faits constatés sont également constitutifs d'un manquement administratif, l'autorité administrative compétente peut établir un rapport de manquement administratif (RMA) sur la base des informations contenues dans le PV et dans les conditions détaillées ci-après.



Il est important de définir au sein de l'autorité administrative compétente un référent qui en sera destinataire. Il serait pertinent que ce référent soit également le destinataire des copies de PV de constatation.

La transmission du rapport à l'intéressé, et la possibilité pour celui-ci de faire part de ses observations est une formalité substantielle de régularité de la procédure (règle obligatoire dont le non-respect constitue un vice de procédure). Cette formalité vaut **procédure contradictoire particulière** au sens de l'article L.122-1 du code des relations entre le public et l'administration.

Cas de figure 2 : Un contrôle de police administrative est mené par un agent de la RN.

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000025136612/

Lors du contrôle un manquement administratif est constaté, **l'agent ayant procédé au contrôle** :

- Soit rédige un RMA **en ayant au préalable échangé avec l'autorité administrative compétente** (c'est cette dernière qui est actrice des suites de la procédure de police administrative) ;
- Soit rédige un courrier (**ou un rapport**) quant au manquement constaté **le plus exhaustif possible et l'adresse à l'autorité administrative qui rédige alors, le cas échéant un RMA**. Dans ce cas, le constat factuel initial devrait de préférence être fait par un agent commissionné.

Une rédaction du RMA par l'autorité administrative peut avoir un impact plus important sur l'intéressé.

Quel contenu du RMA ?

- Ce rapport précise la situation juridique applicable et opposable ;
Ex : rappel que toute modification de l'état ou de l'aspect d'une RN doit donner lieu à une autorisation préalable (articles L.332-9, et R. 332-23 (RNN), R.332-44 (RNR) ou R.332-62 (RNC) du code de l'environnement).
- Il retrace l'ensemble des contrôles effectués et relève les manquements administratifs constatés ;
Ex : absence d'autorisation ou non-respect des prescriptions de l'autorisation qui a été délivrée
- Le cas échéant, les échanges postérieurs aux contrôles sur site seront retracés, voire, pour les documents, annexés au rapport.

- Ex : documents complémentaires, travaux réalisés à l'issue de la visite, etc.
- Le rapport conclura sur les suites proposées à l'autorité administrative.
Ex : remise en état/régularisation (demande à posteriori d'une autorisation)

A qui est adressé ce RMA ?

Selon le rédacteur :

- Soit le rapport en manquement sera adressé par l'agent de contrôle simultanément à l'autorité administrative et à l'intéressé ;
- Soit le rapport en manquement sera adressé par l'autorité administrative à l'intéressé (si ce rapport a été rédigé par l'autorité administrative sur la base du constat fait par l'agent de contrôle).

La lettre de transmission à l'intéressé (**avec accusé de réception**) précisera qu'il peut faire part de ses observations, dans un délai raisonnable **qui peut être fixé à 15 jours**, à l'autorité administrative (lettre à l'autorité compétente, à l'attention du service environnement compétent), avec copie à l'agent de contrôle.

Si la personne contrôlée, destinataire du rapport de manquement administratif, formule des observations dans les délais requis, l'autorité administrative a l'obligation de les prendre en compte. Cette prise en compte peut consister en :

- Une mention dans les visas de l'arrêté de mise en demeure ;
- Une analyse de ces observations et, le cas échéant, une modification de la décision administrative initialement envisagée.

Toutes les observations sont-elles recevables ?

Toutes les observations émises par la personne contrôlée portant critique des faits et procédures décrites dans le rapport de manquement administratif n'ont pas à être prises en compte.

Seules les deux types d'observations méritent d'être prises en considération si elles sont étayées objectivement :

- La remise en cause par la personne contrôlée du respect de la procédure de contrôle ;
Ex : contrôle administratif exercé hors des horaires prévus fixés par les textes
- La remise en cause par la personne contrôlée des mesures techniques qualifiant la situation irrégulière.

Toute autre observation en défense est inopérante, et ne justifie aucune attention particulière.

NB : A l'issue de la procédure contradictoire, l'autorité administrative compétente peut choisir d'envoyer un courrier de demande d'actions correctives à destination de la personne ou de la structure contrôlée, à des fins de régularisation de la situation. (Cette possibilité est en effet prévue dans certains protocoles tripartites, par exemple dans les départements d'Auvergne-Rhône-Alpes, dans le cadre d'une approche graduée de la réponse administrative).

Selon la gravité des anomalies ou irrégularités constatées, ou si le courrier de demande d'actions correctives n'a pas permis d'obtenir la régularisation de la situation dans le délai imparti, l'autorité administrative peut également procéder à une mise en demeure en bonne et due forme du mis en cause.



Est-ce qu'une procédure de police administrative peut s'arrêter à cette étape ?

Oui, l'intéressé peut suite à la réception du RMA, déposer une demande de régularisation ou un projet de remise en état, sachant qu'il n'y a aucune garantie qu'une autorisation lui soit octroyée.

PHASE 2 – L'arrêté de mise en demeure

La mise en demeure repose sur le principe général selon lequel, en cas de manquement administratif, l'autorité compétente doit imposer à l'administré de s'y conformer, dans un délai donné, faute de quoi elle peut lui infliger des sanctions administratives.



La jurisprudence considère que l'autorité administrative compétente est en situation de compétence dès lors qu'un RMA est rédigé, c'est-à-dire qu'elle est tenue d'adresser une mise en demeure à l'exploitant, en cas de non-respect de la réglementation, dès lors que l'opération est mise en œuvre sans le titre requis (CE, 1er juillet 1987, M. Hardy, n° 69.948 ; Cass. Crim. 21 février 2006) ou lorsque l'opération ne respecte pas une prescription préfectorale (CE, 9 juillet 2007, MEDD c/ société Terrena Poitou, n° 288367) ou lorsque l'opération ne respecte pas une prescription ministérielle (CE, 14 novembre 2008, MEEDD c/ Soferti, n° 297275).

La carence de l'administration à prendre un arrêté de mise en demeure est une faute de nature à engager sa responsabilité envers tous tiers ayant subi un préjudice (CE, 5 juillet 2004, Lescure, n° 243801 ; CE, 18 décembre 1987, M. Émile X, n° 68821).

Il existe **deux grands types de mise en demeure** :

- **La mise en demeure de régulariser la situation administrative de l'opération**

Quand les travaux ou l'opération est réalisée sans autorisation préalable, l'autorité compétente met l'intéressé en demeure de régulariser sa situation donc de **déposer un dossier de demande d'autorisation sachant qu'il n'y a aucune garantie que cette autorisation lui soit octroyée.**

Il peut lui être proposé également une alternative : le dépôt d'un dossier de projet de remise en état.

Il y aura ensuite instruction de la demande conformément aux dispositions des L.332-9, R.332-23 (RNN), R.332-44 (RNR), R.332-62 (RNC) du code de l'environnement.

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000033933062

- **La mise en demeure de respecter les prescriptions imposées**

Ex : une autorisation a été délivrée mais les prescriptions n'ont pas été respectées.

La mise en demeure, quel formalisme ?

La mise en demeure est une décision individuelle⁷ faisant grief⁸ (une décision qui a un impact sur la situation juridique d'une personne) et donc susceptible de recours devant le juge administratif. Ce dernier exerce un contrôle tant sur la forme que sur le fond. Il est donc essentiel de respecter les éléments de formalisme mentionnés ci-dessous :

- La mise en demeure prend la forme d'un **arrêté signé par l'autorité compétente** ;
- Elle **doit être motivée** ;
La motivation consiste à identifier les éléments de droit et de fait caractérisant l'existence d'une situation de non-conformité, justifiant donc la décision de mise en demeure. La motivation prend la forme de « considérant »
- Une présentation synthétique des éléments de droit doit être rédigée ;
Il s'agit de faire mention de la réglementation applicable dont la non-conformité a été constatée ;
- Une présentation synthétique des éléments de fait doit être rédigée ;
Il s'agit de faire une synthèse du rapport caractérisant la situation de non-conformité.
- Elle comprend toujours un **délai déterminé de mise en conformité : 48 h si urgence, 3 mois étant un délai moyen**, adaptable selon nature des travaux ou diligences à réaliser. Ce délai doit prendre en compte les contraintes techniques d'intervention et de réalisation.

En pratique, ce n'est pas toujours possible (selon l'importance des travaux de remise en état par exemple, de la meilleure saison pour les faire etc....), donc met en demeure de déposer un dossier de demande d'autorisation ou de remise en état dans un délai de quelques semaines ou mois.

- Cette mise en demeure peut également indiquer les suites pouvant être données en l'absence de mise en conformité. Il s'agit tant des suites administratives que des suites pénales possibles.

La mise en demeure est notifiée à la personne ou structure contrôlée sans faire l'objet d'une phase contradictoire obligatoire. Il peut être de bonne administration d'en prévoir une pour vérifier la faisabilité du délai de mise en conformité.

Les mesures conservatoires ou de suspension

Art L.171-7 du code de l'environnement

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000038846893/

En cas d'urgence des mesures de sauvegarde peuvent être édictées. Ces mesures prennent la forme d'un arrêté motivé :

- Soit elles sont intégrées à l'arrêté de mise en demeure ;
- Soit elles font l'objet d'un arrêté distinct.

⁷ Acte par lequel une autorité administrative décide d'octroyer ou de refuser un avantage à une seule personne nommément désignée.

⁸ Décision qui a un impact sur la situation juridique d'une personne et qui peut en conséquence être contestée devant le juge

Ex : suspension provisoire des travaux

Cet arrêté peut être pris **à tout moment** durant le délai de la mise en demeure.

Comme mentionné au sein de la note du MTE « Evolution des dispositions en matière de police de l'environnement » de septembre 2019 *« certaines situations concrètes ont révélé la nécessité que l'autorité administrative dispose de moyens de contrainte plus immédiats, lui permettant notamment de faire cesser des travaux illégaux et attentatoires à la biodiversité sans attendre l'aboutissement de la procédure de mise en demeure ».*

Au regard de ce constat, la loi « OFB » de 2019 a fait évoluer les dispositions des articles L.171-7 et L.171-8 du code de l'environnement, permettant à l'autorité compétente :

- D'une part, à l'appui des décisions de suspension et des mesures conservatoires qu'elle adopte en application de l'article L. 171-7 du code de l'environnement :

- d'ordonner le paiement d'une astreinte journalière au plus égale à 1500 € jusqu'à satisfaction de la mesure ordonnée (suspension du fonctionnement des installations ou ouvrages, édicition de mesures conservatoires aux frais de la personne mise en demeure) ;

- l'exécution d'office, en lieu et place de la personne mise en demeure et à ses frais, des mesures prescrites.

- D'autre part, à l'appui des mesures d'urgence prises en application du I du L. 171-8 du code de l'environnement, de faire application des sanctions mentionnées au II du L. 171-8 du code de l'environnement.

La note du MTE émet les précautions d'utilisation suivantes :

« Les mesures prononcées par l'autorité administrative étant susceptibles d'être contestées devant le juge administratif, il conviendra de s'assurer du caractère proportionné des sanctions administratives prononcées. Ces mesures doivent intervenir après un échange contradictoire avec la personne mise en demeure (III de l'article L.171-7 du code de l'environnement, article L. 171-8 alinéa 11 du code de l'environnement). »

PHASE 3 – Le non-respect de la mise en demeure, les sanctions administratives

Les sanctions administratives

Si à l'expiration du délai fixé par la mise en demeure de respecter les prescriptions imposées, l'intéressé n'a pas régularisé sa situation, l'autorité administrative peut lui infliger une ou plusieurs sanctions administratives (listées ci-dessous), par décision motivée.

Avant la prise de sanctions administratives, l'autorité administrative compétente devra informer l'intéressé des sanctions qu'elle pourrait être amenée à prendre à son encontre afin de lui permettre, dans un délai déterminé, de présenter ses observations.

Aucune sanction administrative ne peut être mise en œuvre sans mise en demeure préalable.

Il existe cinq sanctions administratives (consignation, travaux d'office, amende, astreinte, la fermeture ou la suppression administrative). Elles peuvent être mises en œuvre de façon concomitante ou successive.

Pour l'édition de ces sanctions, l'autorité administrative doit veiller au respect des principes suivants :

- Principe de proportionnalité de la sanction ;
- Principe de légalité de la sanction (sanction prévue par les textes) ;
- Principe du respect des droits de la défense (information préalable de l'intéressé) ;
- Principe de la personnalité des peines (on n'est punissable que de son propre fait) ;
- Principe du droit au recours juridictionnel ;
- Principe de la non rétroactivité des lois répressives plus sévères et de rétroactivité des lois répressives plus douces.

⇒ La consignation administrative

Elle consiste à bloquer sur un compte du Trésor Public une somme appartenant à l'intéressé (somme prélevée sur le compte de l'intéressé par la Direction générale des finances publiques) correspondant à l'estimation du montant des travaux ou des études nécessaires à la mise en conformité.

C'est le préalable nécessaire pour l'engagement de la procédure d'exécution de travaux d'office, sauf à faire supporter le coût de ces travaux à l'autorité compétente.

Une visite sur site préalable à cette consignation permet de constater le non-respect de la mise en demeure et d'estimer les sommes à consigner (montant estimatif des travaux, opérations ou études à réaliser).

La consignation de fonds par l'autorité administrative est rendue effective par un arrêté de consignation de fonds. La justification de l'estimation des travaux, opérations ou études à réaliser est présentée dans le rapport de proposition de la consignation et ses éléments principaux sont repris dans les considérants de l'arrêté de consignation.

Cet arrêté doit également fixer les modalités de restitution de la somme consignée dans le cas où les travaux auraient été réalisés par l'intéressé.

⇒ L'exécution des travaux d'office aux frais de l'intéressé

Elle permet à l'autorité administrative compétente d'assurer elle-même la mise en conformité pour le compte de l'intéressé en mobilisant les sommes consignées. Cette possibilité doit être mentionnée expressément au sein de l'arrêté de consignation de fonds.

L'exécution des travaux peut également se faire aux frais de l'administration lorsque l'intéressé est insolvable.

⇒ L'amende administrative

L'amende administrative doit être prononcée dans les 3 ans à compter de la constatation des manquements. Le point de départ est la date du RMA. Le prononcé de l'amende prend la forme d'un arrêté motivé.

La définition du montant de l'amende, plafonné à 15 000 €, devra faire l'objet d'un examen au cas par cas en fonction de la situation de l'intéressé et des conditions qui l'ont conduit à ne pas respecter les dispositions qui lui étaient applicables. Notamment, on pourra utilement s'appuyer sur les gains financiers réalisés du fait des non-respects.

⇒ L'astreinte administrative journalière

L'astreinte sera prononcée par un premier arrêté (rendant redevable d'une astreinte administrative) dont la date de notification fera courir l'astreinte. Cet arrêté fixera le montant de l'astreinte qui est plafonné à 1 500 € par jour.

La liquidation totale ou partielle de l'astreinte interviendra par arrêté.

⇒ La fermeture ou la suppression administrative

La fermeture consiste en l'arrêt total de l'installation tandis que la suppression exige en plus sa disparition et la remise en état du site.

La fermeture ou la suppression administrative d'une installation ne peut intervenir que lorsque les deux conditions suivantes sont réunies :

- Il s'agit d'une opération réalisée sans l'autorisation, la dérogation ou la déclaration nécessaire d'une installation ;
- L'intéressé n'a pas satisfait à la mise en demeure.

Cette fermeture ou cette suppression peut intervenir à n'importe quel moment à l'issue de la période de mise en demeure et doit être motivée par une atteinte importante à l'environnement.

⇒ La publicité de la décision de sanction

L'autorité administrative compétente a depuis la loi « OFB » de 2019, la **faculté de recourir à la publicité**, via son site internet, **des sanctions qu'elle prononce** au titre de l'article L. 171-8 du code de l'environnement.

Comme mentionné au sein de la note du MTE « Evolution des dispositions en matière de police de l'environnement » de septembre 2019 « Cette nouvelle mesure institue une **peine facultative et complémentaire de publication des sanctions administratives** prononcées au titre de l'article L. 171-8 du code de l'environnement (amende, astreinte, suspension, consignation et travaux d'office). Ce faisant, cette mesure vise à renforcer la répression du non-respect des prescriptions applicables comme des situations irrégulières en assurant à ces sanctions une publicité.

Cette mesure de publicité est **laissée à l'appréciation de l'autorité administrative compétente** en fonction des circonstances de chaque espèce. A cet égard, la durée de publication peut varier entre deux mois et cinq ans. »

La note du MTE émet les précautions d'utilisation suivantes :

« Le recours à cette mesure n'est possible que si la personne sanctionnée a été mise à même de présenter ses observations sur la mesure de publicité dans le cadre de la procédure contradictoire préalable à la prise

de la sanction administrative envisagée, telle que prévue par les dispositions de l'article L. 171-8 du code de l'environnement. L'absence de contradictoire sur ce point entraîne l'illégalité de la publicité des sanctions. En conséquence, les projets d'arrêtés portant sanction administrative et soumis au contradictoire devront annoncer la possibilité d'une publicité de cet acte si une telle mesure est envisagée.

L'administration adaptera la durée à l'espèce⁹, après contradictoire, en fonction de la gravité et de la durée des manquements, ainsi que d'éventuels précédents.

Une publicité est particulièrement opportune si la personne mise en demeure a déjà fait l'objet, dans le passé, de sanctions, montrant ainsi qu'il n'est pas réactif aux mises en demeure. Elle l'est également pour des cas où l'exploitant tente abusivement de minimiser ses manquements et de préserver son image au détriment de la transparence. »

⁹ Au cas par cas

Articulation police administrative / police judiciaire (pénale)

Le manquement administratif également constitutif d'une infraction

Cas de figure 1 : Lors d'une mission de police judiciaire, une infraction est constatée et un PV établi

Cas de figure 2 : Lors d'une opération de contrôle administratif, l'agent de contrôle constate une infraction

Afin de favoriser l'articulation des procédures administratives et pénales, l'agent va adresser avant clôture de la procédure judiciaire une fiche navette à l'autorité administrative compétente (**les protocoles tripartites comportent en annexe un modèle de fiche**).

Volet 2 : à compléter par le service de police administrative compétent

Service :
Adresse :
Agent en charge du dossier :
Tél : Mail :

DÉMARCHES ENVISAGÉES PAR LE SERVICE DE POLICE ADMINISTRATIVE COMPETENT (possibilité d'ajouter des lignes supplémentaires en cas de mis en cause multiples)

☐ TRANSACTION PENALE

☐ Amende transactionnelle : Montant de la transaction proposée : €

ET

☐ Mesure correctives :

Justification :

☐ MESURES ET SANCTIONS ADMINISTRATIVES

Mesures de police administrative envisagées ou engagées : (rapport de manquement administratif, mise en demeure, sanctions administratives, etc.)

Justification :

☐ Autres mesures alternatives ou POURSUITE DEVANT LES JURIDICTIONS REPRESSIVES

Procédure pénale proposée seulement si la transaction n'est pas adaptée : (composition pénale, médiation pénale, CRPC, ordonnance pénale, etc.)

Justification :

à : le

(Nom, Fonction)



<https://drive.google.com/drive/u/1/folders/17AdTln71cR9PTnQm3rVxQkXRntTsBYrQ>



<https://drive.google.com/drive/u/1/folders/17AdTln71cR9PTnQm3rVxQkXRntTsBYrQ>

Cette dernière renseignera le volet 2 en mentionnant s'il est envisagé de recourir à la transaction pénale (police judiciaire) ou si des mesures et sanctions administratives ont été prises, sont en cours de mise en œuvre ou sont envisagées.

Cette fiche navette ainsi que l'ensemble des pièces de la procédure (PV de synthèse et de clôture, l'ensemble des PV dressés avec annexes (photos, cartes, etc.) permettant d'établir les éléments constitutifs de l'infraction) seront adressées au procureur de la République. Le procureur de la République peut adresser aux services verbalisateurs et à l'autorité administrative compétente un "soit-transmis" afin de demander à être tenu informé des suites administratives et ainsi articuler réponse pénale et administrative.

- Décider des poursuites indépendamment des suites administratives données ;
- Attendre de connaître l'issue de la procédure administrative pour décider de la réponse pénale.

Nous vous invitons à vous référer aux protocoles tripartites qui ont, notamment vocation à articuler réponses pénales et administratives.

Non-respect de la mise en demeure, les sanctions pénales

Le non-respect d'une mise en demeure est constitutif d'infractions pénales :

Les sanctions pénales

Le non-respect de la mise en demeure est constitutif d'une infraction :

Arts. L.173-2, L.173-3, L.173-3-1 du code de l'environnement

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000033033998/2016-08-10

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000025136672/2016-08-10

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000043960868/



Les agents des RN ne sont pas habilités à relever ces infractions contrairement aux inspecteurs de l'environnement.

En cas de découverte par un agent d'une infraction pour laquelle il n'est pas habilité, ce dernier en informe le procureur de la République en application de l'article du code de procédure pénale, soit par le biais d'un rapport transmis conjointement à la procédure principale, soit par un rapport autonome en l'absence d'autre infraction constatée par PV, soit, en cas d'infraction grave, par un appel téléphonique immédiat au parquet.

