

**Projet d'ordonnance portant diverses mesures
de simplification et d'harmonisation des dispositions
de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement**

Comité technique paritaire ministériel du 12 juillet 2011

NOTE DE PRESENTATION

I. Présentation du projet d'ordonnance

1. Le code de l'environnement identifie vingt-cinq polices spéciales de l'environnement. Chacune dispose de son propre dispositif administratif et judiciaire. Pour leur mise en œuvre, plus de soixante-dix catégories d'agents sont désignées pour intervenir dans une ou plusieurs de ces polices. Ces agents relèvent de vingt et une procédures de commissionnement et d'assermentation distinctes. Les règles de procédure applicables aux contrôles administratifs ou de police judiciaire sont également différentes, complexes, souvent enchevêtrées et parfois contradictoires. Les sanctions prévues, administratives ou pénales, sont tout aussi diverses.

Le rapport sur le renforcement et la structuration des polices de l'environnement remis en février 2005 par les inspections générales de l'environnement, de l'administration, des services judiciaires, de l'agriculture et le conseil général des ponts et chaussées a clairement mis en évidence les difficultés de mise en œuvre découlant de la disparité de ces dispositions.

Le Conseil d'Etat a souligné plusieurs fois la nécessité de simplifier le droit de l'environnement. L'une des propositions formulée en juin 2006 par le rapport de Madame Fabienne KELLER, sénatrice du Bas-Rhin, portait sur la nécessité d'harmoniser les polices de l'environnement (Rapport d'information n° 332 fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation – Changer de méthode ou payer : un an après, la France face au droit communautaire de l'environnement.)

Le groupe « Gouvernance » du Grenelle de l'environnement n'a pas manqué de souligner les difficultés que provoque l'absence de cohérence de ces diverses dispositions dans l'application du droit de l'environnement.

2. Les grandes lignes du projet de texte

- Le projet d'ordonnance simplifie les procédures de commissionnement des agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire.

Les agents seront dotés de compétences judiciaires larges : ils seront habilités à rechercher et à constater les infractions à plusieurs polices de l'environnement pour lesquelles ils seront commissionnés. Ils auront la qualité d'inspecteur de l'environnement.

- Le projet d'ordonnance uniformise les outils de la police administrative.

Les mesures de police administrative, qui interviennent avant le déclenchement des mesures de polices judiciaires, permettent aux services qui en sont chargés de faire application de nombreux outils juridiques auxquels les textes en vigueur dans le domaine de l'environnement ne font que partiellement appel.

Les dispositifs figurant dans les vingt-cinq polices spéciales de l'environnement sont actuellement très hétérogènes : il existe un vrai décalage dans les dispositifs selon les domaines d'intervention. Certaines polices disposent de nombreux outils tandis que d'autres ne disposent que de certains de ces outils : l'action des services chargés de la mise en œuvre des décisions administratives s'en trouve limitée. A ce jour, les dispositifs les plus aboutis sont sans conteste ceux de la police des installations classées pour la protection de l'environnement et de la police de l'eau, qui ont la palette d'outils la plus complète.

Plusieurs solutions étaient dès lors envisageables :

Une première solution visait à compléter les outils de police administrative dans les domaines où ils n'étaient pas suffisamment développés, en se fondant sur les outils déjà mis en place en matière de police de l'eau et de police des installations classées. Mais cette solution revenait à reprendre les mesures existantes et prévoir des procédures pour chaque police, dans chacune des réglementations, en faisant une distribution d'outils sans lien entre les différentes polices.

Une deuxième solution, plus cohérente avec l'objectif d'harmonisation et de simplification, consistait à créer une procédure unique et des outils communs à toutes les polices en les regroupant dans un chapitre dédié aux contrôles et aux mesures de police administrative dans le titre VII du livre I^{er} du code de l'environnement.

C'est la solution de l'instauration d'un dispositif unique de police administrative qui a été retenue, permettant aux agents qui sont chargés de l'exercer d'assurer pleinement leur mission d'encadrement quel que soit le domaine dans lequel ils interviennent.

Sont ainsi étendus à tous les domaines les outils qui ont fait leur preuve dans les domaines des installations classées et de l'eau tels que :

a) Pour les règles applicables aux contrôles : les conditions de visite des installations ou des ouvrages (art. L. 171-1 et L. 171-2), la communication des documents (art. L. 171-3), la transmission d'un rapport à l'autorité administrative en cas de manquement à une obligation révélé par un contrôle (art. L. 171-4) ;

b) Des dispositions relatives aux dépenses réalisées pour les contrôles, expertises et analyses (art. L. 171-5) ;

c) Les pouvoirs reconnus à l'administration pour assurer le respect des législations et notamment les conditions dans lesquelles l'autorité administrative peut :

- mettre en demeure l'exploitant d'un ouvrage ou d'une installation, comme celui qui réalise des travaux ou exerce une activité, sans avoir obtenu une autorisation, un agrément ou une homologation, de régulariser sa situation (art. L. 171-6),

- prendre, en cas de besoin, des mesures conservatoires, voire suspendre le fonctionnement des installations ou la poursuite des travaux, opérations ou activités (art. L. 171-7),

- ordonner le paiement d'une amende et prononcer une astreinte, mesures qui ne sont aujourd'hui utilisées qu'en matière de publicité (art. L. 171-7),

- engager une procédure de consignation entre les mains d'un comptable public d'une somme correspondant au montant des travaux à réaliser (art. L. 171-6 et L. 171-7),

- faire procéder d'office à l'exécution des mesures prescrites (art. L. 171-6 et L. 171-7).

Il convient de souligner que certaines dispositions particulières dans les domaines des produits chimiques et des déchets sont maintenues par ailleurs en complément : ces domaines font l'objet de procédures spécifiques, largement inspirées des directives communautaires, qui peuvent difficilement s'inscrire dans un cadre global, au risque en outre de porter atteinte à la conformité de leur transposition.

- Le projet met à la disposition des agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire des outils efficaces, conformes aux jurisprudences européenne¹, constitutionnelle² et administrative³.

Le projet crée là aussi un cadre d'intervention commun pour les agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire dans le domaine de l'environnement.

Les articles L. 172-4 à L. 172-16 fixent les conditions dans lesquelles les agents peuvent procéder à la recherche et à la constatation des infractions : relevé d'identité, contrôle des documents, saisies de matériels, prélèvements d'échantillons.

Les conditions de visites des locaux tiennent compte des dernières évolutions jurisprudentielles et des dispositions récemment adoptées dans plusieurs autres législations. Elles sont fixées aux articles L. 171-1 et L. 171-2 pour les contrôles administratifs et aux articles L. 172-5 et L. 172-6 pour la police judiciaire.

- Le projet harmonise les sanctions pénales.

L'harmonisation porte sur le quantum des peines et sur les peines complémentaires qui sont aujourd'hui très diverses. Les atteintes à l'eau et aux milieux aquatiques peuvent être ainsi punies de deux ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende. Mettre sur le marché un produit biocide sans autorisation ou abandonner, déposer ou faire déposer dans des conditions irrégulières des déchets susceptibles de causer des nuisances est puni de deux ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende.

1/ Dans son arrêt *Ravon c/France* rendu le 21 février 2008, la Cour européenne des droits de l'homme a précisé que la décision du juge autorisant ces visites devait pouvoir faire l'objet par la personne concernée d'un recours répondant aux exigences des articles 6, paragraphes 1 et 8, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme.

2/ C. Const. Décision n° 90-281 DC du 27 décembre 1990

3/ Conseil d'Etat n° 304300 du 6 novembre 2009, Société Inter Confort

En revanche, le commerce illicite des espèces protégées n'est puni que de six mois d'emprisonnement et de 9 000 € d'amende. L'article L. 331-26 du code de l'environnement punit de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende le fait de réaliser des travaux ou de construire de façon irrégulière dans un parc national. L'article L. 332-25 du même code prévoit une peine de six mois d'emprisonnement et de 9 000 € d'amende, en cas d'atteinte portée à une réserve naturelle.

L'ordonnance se propose d'harmoniser ces niveaux de peines disparates « par le haut », ce qui apparaît justifié par la nature des infractions en cause et, en outre, conforme à l'objectif, fixé par la directive 2008/99/CE du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, de prévoir des peines effectives, proportionnées et dissuasives. Au demeurant, selon les principes généraux du droit pénal, la loi ne fait que fixer un plafond, le juge pénal étant libre de prononcer la peine au niveau qu'il juge approprié en fonction des circonstances de l'espèce.

La « peine de base » prévue dans le projet d'ordonnance visant la méconnaissance des prescriptions de l'autorité administrative (art. L. 173-1) est fixée à 75 000 € et deux ans d'emprisonnement. Les sanctions sont aggravées lorsque les faits sont commis malgré une décision de mise en demeure, de mise hors service ou d'interdiction (art. L. 173-2), ou s'ils portent gravement atteinte à la santé ou à la sécurité des personnes ou provoquent une dégradation substantielle de la faune et de la flore, ou de la qualité de l'air, de l'eau ou du sol (art. L. 173-3).

Un dispositif de peines complémentaires (art. L. 173-5 à L. 173-7) est, enfin, mis à la disposition des tribunaux afin de garantir l'efficacité de l'action judiciaire : remise en état, affichage des condamnations, confiscation.

Les articles 2 à 9 du projet d'ordonnance procèdent à l'abrogation des articles de la partie législative du code de l'environnement et aux modifications d'articles du code de l'environnement et d'autres codes, rendues nécessaires par les dispositions de l'ordonnance. L'article 10 fixe les modalités d'entrée en vigueur du texte.

II. Les consultations

La phase de consultation sur le projet d'ordonnance a débuté par la concertation avec les instances représentatives des personnels qui ont été invitées à faire part de leurs premières observations au cours d'une réunion organisée le 11 février 2011 par la direction des affaires juridiques et la direction des ressources humaines du secrétariat général. Les représentants de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature et de la direction générale de la prévention des risques y ont participé. Les représentants des syndicats ont également fait part de leurs observations par écrit à la direction des affaires juridiques.

- Les ministères concernés ont été consultés par courrier du 25 février 2011 : ministère de la justice et des libertés (direction des affaires criminelles et des grâces, direction des affaires civiles et du sceau), ministère de la défense, ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, ministère chargé de

l'outre-mer, ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (direction des affaires juridiques).

- Le projet a été mis en ligne sur le site internet du ministère du 11 mars au 26 mars 2011.

- Plusieurs organismes ont été invités à faire part de leurs observations : la mission interministérielle de l'eau (MIE), le conseil national de la chasse et de la faune sauvage (CNCFS), le conseil national du bruit (CNB), le conseil national de protection de la nature (CNPN), le conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs (COPRNM), le conseil supérieur de la prévention des risques technologiques (CSPRT), la commission « Réglementation » du comité national de l'eau (CNE).

- D'autres instances encore, parmi celles qui ont participé au « Grenelle de l'environnement », ont été consultées : le mouvement des entreprises de France (MEDEF), la fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), l'association des maires de France (AMF), l'assemblée des départements de France (ADF), l'association des régions de France (ARF), des associations de protection de l'environnement (France-Nature-Environnement - FNE, WWF - France, la ligue de protection des oiseaux – LPO).