

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

Rapport au Président de la République relatif à l'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

NOR : DEVX1135308P

Monsieur le Président de la République,

L'article 256 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance toutes mesures pour modifier la partie législative du code de l'environnement afin de procéder à l'harmonisation, à la réforme et à la simplification des procédures de contrôle et des sanctions administratives ainsi que des dispositions de droit pénal et de procédure pénale relatives aux peines encourues, à leur régime et aux modalités de leur exécution, à l'habilitation et aux procédures de commissionnement et d'assermentation des agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire et aux procédures liées à la constatation des infractions.

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 et les sanctions prévues, administratives ou pénales, sont diverses.

Le Conseil d'Etat a souligné plusieurs fois la nécessité de simplifier le droit de l'environnement. Le groupe « Gouvernance » du Grenelle de l'environnement a insisté sur les difficultés que provoque l'absence de cohérence de ces diverses dispositions dans l'application du droit de l'environnement.

*
* *

L'objet de l'ordonnance est ainsi de simplifier et d'harmoniser les dispositions répressives du code de l'environnement tout en les modifiant si nécessaire pour tenir compte des dernières jurisprudences administratives, constitutionnelles et conventionnelles en la matière.

Elle uniformise tout d'abord les outils de la police administrative.

Les mesures de police administrative, qui interviennent avant le déclenchement des mesures de police judiciaire, 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.

L'exercice de la police administrative par les vingt-cinq polices spéciales de l'environnement est très inégal : 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 d'entre eux : 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. Les outils qui ont fait leur preuve dans ces domaines sont ainsi étendus à tous les autres domaines de l'environnement.

Certaines dispositions particulières dans les domaines des produits chimiques et des déchets sont toutefois maintenues en complément : ces domaines font l'objet de procédures spécifiques, largement inspirées des directives communautaires, qui peuvent difficilement s'inscrire dans un cadre global.

L'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'inspecteurs de l'environnement. Ceux-ci seront des fonctionnaires et des agents, essentiellement des

ingénieurs, des techniciens et des agents techniques, appartenant aux services de l'Etat (directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, directions départementales des territoires) et à ses établissements publics tels que l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques, les parcs nationaux et l'Agence des aires marines protégées. D'autres agents seront également habilités à exercer des fonctions de police judiciaire, notamment les agents chargés des forêts, les agents des réserves naturelles, les gardes du littoral ainsi que les gardes champêtres.

L'ordonnance met à la disposition des inspecteurs de l'environnement et des autres agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire des outils communs conformes aux dernières jurisprudences conventionnelles, constitutionnelles et administratives.

L'ordonnance harmonise enfin 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.

En revanche, le commerce illicite des espèces protégées est puni 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'ordonnance procède à l'harmonisation des sanctions, ce qui apparaît justifié par la nature des infractions en cause et, en outre, conforme à l'objectif posé 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.

Les sanctions seront aggravées lorsque les faits sont commis malgré une décision de mise en demeure 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.

Un dispositif de peines complémentaires sera, enfin, mis à la disposition des tribunaux afin de garantir l'efficacité de l'action judiciaire : remise en état, affichage des condamnations, confiscation.

*
* *

La présente ordonnance est structurée en deux titres : le titre I^{er} modifie le code de l'environnement, le titre II tire les conséquences de ces modifications dans d'autres codes, fixe la date d'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions et prévoit des mesures transitoires.

Le titre I^{er} de l'ordonnance comprend six chapitres qui correspondent aux six premiers livres du code de l'environnement.

Le chapitre I^{er} porte sur le livre I^{er} du code de l'environnement « Dispositions communes ». Il comprend trois articles.

Les **articles 1^{er} et 2** modifient le titre II relatif à l'information et à la participation des citoyens et le titre VI relatif à la prévention et à la réparation de certains dommages. Ils modifient et abrogent les articles dont les dispositions font l'objet du tronc commun.

L'**article 3** introduit, dans le livre I^{er}, un titre VII constituant le tronc commun des dispositions répressives applicables à tous les domaines couverts par le code de l'environnement. Ce titre est intitulé « Dispositions communes relatives aux contrôles et aux sanctions ». Il comprend trois chapitres.

Le chapitre I^{er} du nouveau titre VII du code de l'environnement, qui comprend les articles L. 171-1 à L. 171-12, porte sur les contrôles administratifs et les mesures de police administrative. Il fixe les conditions de visite des locaux, des installations ou des ouvrages, les modalités de communication des documents et de recueil des renseignements lors des contrôles, les conditions dans lesquelles est établi et transmis à l'autorité administrative le rapport de l'agent chargé du contrôle. Ce chapitre détermine également les pouvoirs de l'autorité administrative pour assurer le respect des législations, et notamment les conditions dans lesquelles elle peut :

- mettre en demeure l'exploitant d'un ouvrage ou d'une installation, comme celui qui réalise des travaux ou exerce une activité, sans y avoir été autorisé, de régulariser sa situation ;
- prendre, en cas de besoin, des mesures conservatoires, voire suspendre le fonctionnement des installations ou la poursuite des travaux, opérations ou activités ;
- ordonner le paiement d'une amende et prononcer une astreinte ;
- engager une procédure de consignation entre les mains d'un comptable public d'une somme correspondant au montant des travaux à réaliser ;
- faire procéder d'office à l'exécution des mesures prescrites.

Le chapitre II du nouveau titre VII du code de l'environnement, qui comprend les articles L. 172-1 à L. 172-17, porte sur la recherche et la constatation des infractions. Il détermine les catégories de fonctionnaires et d'agents qui sont habilités à exercer des fonctions de police judiciaire dans les domaines de l'environnement. Ces agents seront reconnus sous l'appellation d'inspecteurs de l'environnement. Ils

seront commissionnés par spécialité. L'une des spécialités couvre les domaines de l'eau, de la nature et des sites, l'autre, les domaines des installations classées pour la protection de l'environnement et de la prévention des pollutions, des risques et des nuisances. Les modalités de commissionnement et d'assermentation des agents seront fixées par décret en Conseil d'Etat.

Les autres dispositions du chapitre déterminent les conditions dans lesquelles les agents pourront intervenir : visites des locaux, saisie des objets ayant fait l'objet d'une infraction, recueil des déclarations, communication des documents relatifs à l'objet du contrôle, prélèvement d'échantillons pour analyses, vérification d'identité, transmission des procès-verbaux.

Le chapitre III du nouveau titre VII du code de l'environnement, qui comprend les articles L. 173-1 à L. 173-12, porte sur les sanctions pénales. Il permet d'harmoniser le niveau des sanctions prononcées pour les délits et fixe les peines complémentaires qui pourront être prononcées (affichage des jugements, confiscation de l'objet de l'infraction, immobilisation des véhicules, condamnation des personnes morales). Il étend également la procédure de la transaction pénale à tous les domaines du code de l'environnement. Elle n'est appliquée aujourd'hui que dans les domaines de l'eau et de la pêche en eau douce ainsi que dans les parcs nationaux.

Le chapitre II du titre I^{er} de l'ordonnance modifie le livre II du code de l'environnement relatif aux milieux physiques. Il comprend les articles 4 et 5.

L'**article 4** concerne l'eau et les milieux aquatiques. Il modifie et abroge les articles dont les dispositions font l'objet du tronc commun. Il augmente le montant de certaines sanctions pénales liées à des délits portant atteinte au débit des cours d'eau. Il fixe la liste des catégories d'agents autres que les inspecteurs de l'environnement qui sont habilités à constater les infractions dans ce domaine, notamment les agents des services de l'Etat chargés des forêts, les agents de l'Office national des forêts, les gardes champêtres, les gardes du littoral et les agents des réserves naturelles.

L'**article 5** concerne l'air et l'atmosphère. Il modifie et abroge les articles dont les dispositions font l'objet du tronc commun. Il fixe la liste des catégories d'agents autres que les inspecteurs de l'environnement qui sont habilités à constater les infractions dans ce domaine, notamment les agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

Le chapitre III du titre I^{er} de l'ordonnance modifie le livre III du code de l'environnement relatif aux espaces naturels (littoral, parcs nationaux, aires marines protégées, réserves naturelles, sites inscrits et classés). Il comprend les **articles 6, 7, 8 et 9**.

Ces articles modifient et abrogent les articles dont les dispositions font l'objet du tronc commun. Les articles 6 et 7 modifient en outre les dispositions du code de l'environnement relatives aux gardes du littoral et aux agents des réserves naturelles pour fixer notamment les conditions dans lesquelles ceux de ces agents qui n'ont pas la qualité de fonctionnaire ou d'agent public peuvent intervenir lorsqu'ils exercent des fonctions de police judiciaire. A l'article 8, le régime des sanctions pénales encourues pour des faits ayant porté atteinte à un site inscrit ou classé est harmonisé avec les autres sanctions prévues dans le code. L'article 9 fixe la liste des catégories d'agents autres que les inspecteurs de l'environnement qui sont habilités à constater les infractions à l'interdiction de circulation des véhicules à moteur dans les espaces naturels, en dehors des voies ouvertes à la circulation publique, notamment les agents des services de l'Etat chargés des forêts, les agents de l'Office national des forêts, les gardes du littoral et les agents des réserves naturelles.

Le chapitre IV du titre I^{er} de l'ordonnance modifie le livre IV du code de l'environnement relatif à la protection de la faune et de la flore, à la chasse et à la pêche en eau douce. Il comprend les **articles 10, 11 et 12**.

Ces articles modifient et abrogent les articles dont les dispositions font l'objet du tronc commun. L'article 10 met en place la procédure de contrôle des documents de planification, programmes ou projets d'activités, de travaux, d'aménagements, d'ouvrages ou d'installations devant faire l'objet d'une évaluation des incidences Natura 2000. Ce même article ajoute également au code de l'environnement une disposition (article L. 415-4) qui permet au juge des libertés et de la détention, sur la requête du procureur de la République agissant d'office ou à la demande de l'autorité administrative, d'une victime ou d'une association agréée de protection de l'environnement, d'ordonner aux personnes ayant commis une infraction au titre des dispositions relatives aux établissements d'élevage d'animaux non domestiques de suspendre leur activité. L'article 11 fixe la liste des catégories d'agents autres que les inspecteurs de l'environnement qui sont habilités à constater les infractions dans les domaines de la chasse et de la pêche en eau douce, notamment les agents des services de l'Etat chargés des forêts, les agents de l'Office national des forêts, les gardes du littoral et les agents des réserves naturelles.

Le chapitre V du titre I^{er} de l'ordonnance modifie le livre V du code de l'environnement relatif à la prévention des pollutions, des risques et des nuisances. Il comprend les **articles 13 à 20**.

Ces articles, qui modifient les dispositions relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement, aux produits chimiques et aux substances nanoparticulaires, aux organismes génétiquement modifiés, aux déchets, aux éoliennes, aux canalisations de transport de gaz, hydrocarbures et de produits chimiques, à la lutte contre le bruit, à la protection du cadre de vie, à la sécurité nucléaire et aux installations nucléaires de base comportent principalement des dispositions de coordination qui modifient et abrogent les articles dont les dispositions font l'objet du tronc commun.

L'article 14 relatif aux produits chimiques prévoit une procédure particulière de contrôle des produits. Il fixe la liste des catégories d'agents autres que les inspecteurs de l'environnement qui sont habilités à constater les infractions dans ce domaine, parmi lesquelles figurent celles des agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

Le chapitre VI du titre I^{er} de l'ordonnance modifie le livre VI du code de l'environnement qui contient les dispositions applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna, dans les Terres australes et antarctiques françaises, à Mayotte et à Saint-Martin. Il comprend l'**article 21** qui permet de coordonner ces dispositions particulières avec les nouvelles dispositions du tronc commun.

*
* *

Le titre II de l'ordonnance porte sur les dispositions diverses. Il comprend deux chapitres.

Le chapitre I^{er}, qui comprend les **articles 22 à 27**, met en concordance les dispositions autres que celles du code de l'environnement. Dans la seule mesure où cela est nécessaire, il modifie ainsi le code de la santé publique, le code rural et de la pêche maritime, le code des transports, le livre des procédures fiscales et la loi du 5 janvier 2006 d'orientation agricole.

Le chapitre II fixe la date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions du code de l'environnement et prévoit des dispositions transitoires.

Les dispositions du tronc commun du code de l'environnement entreront en vigueur le 1^{er} juillet 2013.

Tel est l'objet de la présente ordonnance que nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation. Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de notre profond respect.