



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Premier ministre



INSTITUT NATIONAL
DES HAUTES ÉTUDES
DE LA SÉCURITÉ ET DE LA JUSTICE

TRAVAUX DES AUDITEURS

« LA CONNAISSANCE À PARTAGER,
LA PLANÈTE À PRÉSERVER »*.

COMMENT LUTTER PLUS EFFICACEMENT CONTRE LA CRIMINALITÉ ENVIRONNEMENTALE ? ENJEUX ET MOYENS



© Mark Plumley - Fotolia

*« La connaissance à partager, la planète à protéger » est le thème choisi pour la candidature de la France à l'Exposition universelle 2025 ; lettre de M. François Hollande, Président de la République, adressée à M. Vincente G. Loscertales, Secrétaire général du Bureau international des expositions (<http://discours.vie-publique.fr/notices/167003422.html>).

Les membres du Groupe de diagnostic stratégique n°6

Présidente du GDS :

Khaddouj Mougli, directrice territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse Pyrénées-Orientales-Aude, ministère de la justice.

Vice-président :

Charles Dudognon, colonel de gendarmerie.

Laura d'Arrigo, conseillère diplomatique, mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives.

Alain De Kock, responsable conformité BNP PARIBAS S.A.

Pierre Ferran, commissaire en chef de 1^{re} classe, ministère des armées.

Nora Fraj Bouslimani, avocate au Barreau du Val de Marne.

Francis Freyssainge, commissaire divisionnaire.

Sara Ghibaudo, journaliste au service enquêtes-justice de France Inter.

Karine Guillaume, directrice de la brigade nationale d'enquêtes vétérinaires et phytosanitaires, direction générale de l'alimentation, ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

Nicolas Honoré, sous-préfet de Béthune.

Bernard Hourseau, risk-manager et correspondant défense du département de la maîtrise d'ouvrage des projets, RATP.

Thierry Huguet, commissaire divisionnaire.

Sylvie Lefaix, magistrate.

Muriel Sauvegrain, premier maire adjoint d'Orléans et vice-présidente d'Orléans métropole.

Ce document ne saurait être interprété comme une position officielle ou officieuse de l'institut ou des services de l'État. Les opinions et recommandations qui y sont exprimées n'engagent que leurs auteurs.

REMERCIEMENTS

L'équipe du GDS-6 remercie particulièrement les personnes suivantes pour leur contribution à ce rapport:

Gérard Haas (Haas associés)

Christine Feral Schuhl – ancien bâtonnier de Paris

Alain Bensoussan, Nathalie Plouviat , Virginie Bensoussan Brule (& Nao)

Général Marc Watin Augouard

Jean-Philippe Gay (Groupe Orange)

Clémence Scottez (Cnil)

David Senouf (Sentai SAS)

Wilfried Ghidalia (SG forum des compétences)

Etienne Saclier d'Agrain (Thales)

MM. Gout, Longuespe et Pedreno (SCITT – service central de l'informatique et des traces technologiques)

M. Vincent Gorre, état-major de la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP).

M. Philippe Saunier, cabinet du directeur général de la police nationale

INTRODUCTION	6
UNE CRIMINALITÉ PROTÉIFORME, DE PLUS EN PLUS STRUCTURÉE	8
Un phénomène en pleine expansion	8
Une croissance vertigineuse	8
Une criminalité difficile à mesurer	9
Une criminalité de plus en plus organisée et transnationale	9
Au niveau mondial	9
En France	10
Des dégâts irréversibles à la biodiversité et à l'environnement	12
Un frein au développement	12
Des régions sinistrées	12
Un coût économique difficile à chiffrer	13
Une menace pour la sécurité globale	13
LES DISPOSITIFS DE LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ ENVIRONNEMENTALE	15
Au niveau national	15
Le traitement administratif de la criminalité environnementale	15
Le traitement judiciaire de la criminalité environnementale	18
Au niveau européen	21
L'Union européenne et la protection de l'environnement	21
L'Union européenne et la criminalité environnementale	22
Au niveau international	25
LES ACTIONS MISES EN ŒUVRE : UN BILAN MITIGÉ	29
Une mobilisation en progrès mais encore insuffisante	29
Une réelle prise de conscience amorcée	29
Mais une « priorité » qui reste subalterne	29
Une spécialisation nécessaire de l'action pénale	30
Des services d'enquête	30
Des magistrats	31
La nécessité d'une action concertée et d'une harmonisation des règles	32
L'efficacité du travail en réseau	32
Une nécessaire harmonisation des règles	33
L'exemple d'une mobilisation réussie : la lutte contre les pollutions maritimes	33
De l'indignation à l'action	33
Des moyens d'action modernes et coordonnés	34

<i>Des juridictions spécialisées et des sanctions dissuasives</i>	34
<i>La nécessaire implication du public et des entreprises</i>	35
<i>Une sensibilisation du public</i>	35
<i>La participation des entreprises</i>	35
<i>Le rôle des organisations non gouvernementales (ONG)</i>	37
CONCLUSION	38
RECOMMANDATIONS	39
<i>Recommandations d'ordre national</i>	39
<i>Recommandations d'ordre européen</i>	43
<i>Recommandations d'ordre international</i>	44
ANNEXES	46
<i>Annexe 1- Bibliographie</i>	46
<i>Annexe 2- Personnes rencontrées ou sollicitées</i>	48
<i>Annexe 3 - Liste des acronymes</i>	50
<i>Annexe 4 - Principales données relatives à la criminalité environnementale</i>	51

INTRODUCTION

La criminalité environnementale est une notion juridique récente, reconnue par de nombreux Etats, sans toutefois posséder de définition commune. L'expression « criminalité environnementale » renvoie, en première lecture, aux crimes et délits commis contre l'environnement, entendu comme l'ensemble des éléments naturels et artificiels qui conditionnent la vie de l'homme.

C'est dans cette acception que le mot « environnement » est entré dans le grand Larousse de la langue française en 1972, année de la première conférence des Nations Unies sur l'environnement. La déclaration de Stockholm, qui a clos cette conférence, a proclamé, dans son préambule, que la « protection et l'amélioration de l'environnement est une question d'importance majeure qui affecte le bien-être des populations et le développement économique dans le monde entier ; elle correspond au vœu ardent des peuples du monde entier, et constitue un devoir pour tous les gouvernements ».

Jusqu'au milieu du XXe siècle, l'homme s'est pensé comme le « maître et possesseur de la nature », nature qui relevait alors du seul droit de la propriété. L'industrialisation a amené, dans les années 1960, à une prise de conscience des opinions publiques quant aux conséquences dommageables du développement, notamment économique, sur l'environnement¹ (pollutions et détériorations des habitats naturels, épuisement des ressources naturelles). Le progrès scientifique est aussi apparu comme pouvant représenter une menace pour la survie des espèces et la santé de l'homme.

A partir des années 1970, la médiatisation des catastrophes écologiques et des risques sanitaires fait entrer la protection de l'environnement dans le champ du droit et favorise des avancées rapides dans ce domaine. La déclaration de Stockholm de 1972 (principe 1) a ainsi promu le droit à un environnement de qualité au rang de droit de l'homme, mais aussi de devoir pour celui-ci : « L'homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être. Il a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures. »

La déclaration de Stockholm a donc placé les questions écologiques au rang des préoccupations internationales et a marqué le début d'un dialogue entre pays industrialisés et pays en développement concernant le lien qui existe entre la croissance économique, la pollution de l'indivis mondial (l'air, l'eau, les océans) et le bien-être des peuples dans le monde entier.

Les atteintes possibles à l'environnement sont diverses. Pour y répondre, et en l'absence de définition commune de la criminalité environnementale, il est proposé de reprendre la définition suivante, donnée par le rapport Neyret² :

(1) Premier rapport du Club de Rome, intitulé *The Limits to Growth* (traduit en français sous le titre *Halte à la croissance ?*) et publié en 1972.(6)

(2) « 35 propositions pour mieux sanctionner les crimes contre l'environnement », in NEYRET Laurent (dir.), *Des écocrimes à l'écocide. Le droit pénal au secours de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 315.

« La criminalité environnementale s'entend de l'ensemble des infractions qui menacent ou portent atteinte à l'environnement, qu'elles aient ou non des répercussions sur l'homme. On peut aussi parler d'«écocriminalité» définie par le dictionnaire Larousse comme «l'ensemble des atteintes à l'environnement punies par la loi». Dans tous les cas, ces notions renvoient à une réalité hétérogène, qui réunit sous une même bannière, des crimes communs et des crimes hors du commun, alliant ainsi le banal et le tragique.

Au titre des crimes communs, on citera le braconnage, le déversement d'effluents agricoles dans une rivière ou encore l'abandon illégal de déchets dangereux dans la nature. Ce type d'infractions relève à la fois d'actions ou d'omissions, de comportements intentionnels ou négligents, de personnes physiques ou de personnes morales. Ces crimes communs peuvent n'être commis et ne produire de dommages que sur le territoire d'un seul Etat, ou revêtir un caractère transnational du fait de la nationalité de leurs auteurs ou des dommages causés sur le territoire de plus d'un Etat. Ils peuvent également être commis dans le cadre de réseaux criminels organisés à l'image d'autres trafics illicites.

Au titre des crimes hors du commun, on trouve des comportements exceptionnels à l'origine de dommages d'une extrême gravité. En temps de guerre, on pense à l'utilisation de l'agent orange pendant la guerre du Vietnam ou à la destruction des puits de pétrole au Koweït par l'armée de Saddam Hussein. En temps de paix, les crimes environnementaux les plus graves prennent la forme de divers trafics internationaux comme le trafic de déchets toxiques illustrés par l'affaire du *Probo Koala* en 2006, le trafic de ressources naturelles comme le bois de rose de Madagascar ou de ressources minières comme l'étain d'Indonésie, le trafic de produits issus d'espèces protégées comme les éléphants, les rhinocéros ou les tigres, ou encore le trafic de substances dangereuses comme les pesticides. De tels trafics emportent des conséquences graves et irréversibles pour l'environnement, qui vont de la disparition d'espèces à la dégradation d'écosystèmes dont les conséquences pour les populations locales peuvent être dramatiques, les privant de moyens de subsistance ou les exposant à des risques sanitaires graves. Au-delà, c'est toute l'humanité qui est concernée, dans la mesure où ses conditions de développement et de survie sont touchées. »

Les produits de la criminalité environnementale constituent le quatrième plus important trafic au monde après celui de stupéfiants, la contrefaçon et la traite d'êtres humains³. Ils offrent des opportunités de profits pour la criminalité organisée, contribuant à la croissance des organisations mafieuses et alimentant les groupes terroristes.

La criminalité environnementale recouvre toutefois des situations diverses, qui peuvent expliquer que cette forme de criminalité fasse l'objet d'approches diversifiées relevant de domaines différents. Le contrôle et la répression des atteintes à l'environnement font ainsi intervenir de multiples organisations spécialisées, acteurs publics et privés, et mettent en œuvre de nombreux dispositifs. Mais une telle diversification des approches permet-elle un réel traitement de ce phénomène ?

Le présent mémoire s'attachera en conséquence, après avoir rappelé ce que représente la criminalité environnementale (I), à présenter les dispositifs de lutte contre cette forme de criminalité, tant au niveau national qu'aux niveaux européen et international (II), ainsi qu'un bilan des actions mises en œuvre (III). Il s'attachera enfin à formuler des recommandations pour une meilleure prise en compte de cette criminalité par les acteurs publics et une amélioration des moyens de lutte contre ces activités criminelles.

(3) En 2016, le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) et Interpol ont chiffré entre 91 et 259 milliards de dollars par an dans le monde (entre 81 et 230 milliards d'euros) le chiffre d'affaires annuel des activités illégales et nocives à l'environnement (abattage des arbres, braconnage, trafic d'espèces protégées, pêcheries, activités minières, décharges).

UNE CRIMINALITÉ PROTÉIFORME, DE PLUS EN PLUS STRUCTURÉE

Un phénomène en pleine expansion

Une croissance vertigineuse

En France, c'est sans doute la mort de « Vince » qui a vraiment mis en lumière, pour le grand public, l'essor de la criminalité environnementale. Ce rhinocéros du zoo de Thoiry a été tué par balles dans la nuit du 7 mars 2017, sa corne principale sciée et volée, une attaque sans précédent en Europe. Le trafic est porté par une forte demande asiatique, principalement chinoise, qui prête à la corne de rhinocéros des vertus médicinales, tout comme aux morceaux de tigre ou aux écailles de pangolin.

Pour les trafics d'espèces sauvages exotiques, la France, avec notamment le « hub » aéroportuaire de Roissy, est surtout un pays de transit, mais de plus en plus aussi un pays d'exportation (les trafiquants écument les salles des ventes et les greniers où peuvent être stockés les objets en ivoire), voire un lieu d'échange pour trafiquants européens. En 2015, la douane a saisi 448 kilos d'ivoire, et des produits variés issus d'espèces protégées, des hippocampes, aux écailles de pangolin (le mammifère le plus braconné au monde). Sur la période récente, les saisies sont en hausse et « dépassent tout ce qu'on a déjà vu » nous ont confié nos interlocuteurs à la douane.

Cette tendance recoupe les constatations, au niveau mondial, d'Interpol et du programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) : la criminalité environnementale aurait encore bondi de 26% entre 2014 et 2016⁴. Ce rapport montre que même si les trafics d'espèces protégées sont davantage médiatisés, ils sont bien moins importants que l'exploitation forestière illégale. Voici les dernières estimations de la criminalité environnementale, selon les secteurs, publiées par Interpol et le PNUE pour l'année 2016.

Bois	Entre 45 et 135 milliards d'euros
Pêche	Entre 10 et 20 milliards d'euros
Mines	Entre 11 et 42 milliards d'euros
Déchets	Entre 9 et 11 milliards d'euros
Espèces protégées	Entre 6 et 20 milliards d'euros
TOTAL	81 - 230 milliards d'euros

(4) « La croissance du crime environnemental, une menace grandissante sur les ressources naturelles, la paix, le développement et la sécurité », rapport du 4 juin 2016.

A titre de comparaison, le montant en valeur du trafic de drogues est estimé par les mêmes sources à 305 milliards, la contrefaçon à 255 milliards et le trafic d'êtres humains à 139 milliards d'euros.

Notez qu'Interpol et le PNUE prennent aussi en compte les infractions au commerce des émissions de dioxyde de carbone, que nous avons exclues de nos investigations⁵.

Une criminalité difficile à mesurer

La visibilité du phénomène est toutefois limitée par le manque de statistiques. Plusieurs de nos interlocuteurs ont souligné la difficulté d'obtenir des chiffres fiables, y compris au sein d'Interpol, tout en estimant que les chiffres officiels ne pouvaient qu'être en-dessous de la réalité.

En France, la criminalité environnementale est difficile à quantifier, car elle est traitée par différents services. En 2016, les douanes ont réalisé 493 constatations sur des espèces en voie d'extinction (+ 16,5% par rapport à 2015). Elle a aussi traité 258 contentieux sur des transferts transfrontaliers de déchets (+ 39,5 % par rapport à 2015). De son côté, l'ONDRP, l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, comptabilise les infractions au droit de l'environnement constatées par la gendarmerie nationale, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage et l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques. En 2015, ces chiffres font état de 67 839 infractions au droit de l'environnement et de la santé publique, soit 8,9% de plus qu'en 2014. Près de 80% des infractions au droit de l'environnement sont de nature contraventionnelle. Ces infractions excèdent le cadre de notre étude car elles incluent notamment les nuisances sonores, les dépôts d'ordures, les infractions aux stationnements et circulation en forêt... Par ailleurs, l'ONDRP observe que toute comparaison par rapport aux années précédentes n'est pas pertinente à cause de l'évolution de systèmes d'information en zone gendarmerie (recommandation n° 5).

Une criminalité de plus en plus organisée et transnationale

Des prix toujours plus élevés du fait d'une forte demande et des risques limités en termes de répression sont des conditions idéales pour que la criminalité environnementale attire les mafias et le crime organisé.

Au niveau mondial

Interpol observe que les trafics d'espèces sauvages empruntent souvent les mêmes routes que les trafics d'armes, de stupéfiants ou d'êtres humains. Le trafic de la faune sauvage est bien investi par des réseaux criminels transnationaux, y compris des milices ou des groupes terroristes. Les profits n'ont rien à envier à ceux des stupéfiants, pour une répression bien moindre. A titre d'exemple, la corne de rhinocéros se négocie en Asie jusqu'à 60 000 dollars le kilo (soit l'équivalent d'un kilo de cocaïne à la revente en France). Les enquêtes sur le braconnage se heurtent à la puissance et à la violence des réseaux criminels : plus d'un millier de garde-chasse ont été tués en dix ans dans 35 pays⁶.

(5) Notre groupe de travail considère pour sa part que la fraude aux quotas de carbone est plus une escroquerie financière classique qu'une atteinte à l'environnement, tout comme les escroqueries au bonus écologique automobile qui se sont développées plus récemment.

(6) La crise de la criminalité environnementale, op. cit.

Mais selon le PNUE et Interpol, l'exploitation et le commerce illégal des produits du bois, comme le papier et la pâte à papier ou le charbon de bois, constituent des produits encore plus intéressants pour les réseaux criminels. Les forêts sont moins surveillées et protégées que la faune sauvage et, une fois le bois transformé, son origine illicite devient très difficile à établir, ce qui permet de contourner l'action des administrations américaines ou européennes contre les importations illégales de bois tropicaux.

Les criminels ont recours à la corruption des fonctionnaires locaux, et utilisent des techniques plus ou moins sophistiquées de blanchiment, y compris par l'intermédiaire de sociétés basées dans des paradis fiscaux.

En France

Pour le colonel Jacques Diacono, chef de l'OCLAESP, l'office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique, « le fait marquant constaté depuis quelques années⁷ est l'arrivée d'une criminalité structurée », principalement sur les trafics d'espèces protégées. La douane fait le même constat avec son service judiciaire (SNDJ). L'OCLAESP et le SNDJ ont ainsi pu par exemple remonter des filières organisées de trafic d'ivoire.

Les espèces sauvages de l'hexagone ne sont pas à l'abri du braconnage. En France, celui-ci s'attaque aux tortues terrestres, ou aux chardonnerets, petits oiseaux au plumage noir, rouge et jaune et au chant mélodieux, dont la population a été divisée par deux en quinze ans. Les alevins d'anguille, les civelles ou pibales, qui arrivent chaque année sur la façade atlantique avant d'aller peupler les fleuves de l'ouest de la France, sont inscrites depuis 2010 à l'annexe II de la CITES⁸, c'est-à-dire parmi les espèces menacées d'extinction. L'anguille reste une curiosité animale en raison de son cycle de vie, qui l'amène à se reproduire en mer des Sargasses et à retourner y mourir ; c'est aussi ce qui rend son élevage très difficile. Pêcheurs, mareyeurs et scientifiques sont regroupés dans un « groupement pour une anguille durable », mais la vente illégale est bien plus rentable que celle destinée au repeuplement, à laquelle est théoriquement destinée l'essentiel de la pêche française. En Chine, où la population locale d'anguille a été décimée, le kilo peut atteindre 1 300 euros, après avoir été négocié au départ de France autour de 300 euros.

Les gendarmes ont régulièrement démantelé ces dernières années des réseaux de trafic de civelles, parfois venus du pays basque espagnol : ils utilisent des « téléphones de guerre » (des portables à usage unique), voire des « go-fast », et des « mules » pour transporter les alevins jusqu'en Asie. « On a des organisations qui ressemblent à celles du trafic de stupéfiants, observe Jacques Diacono. D'où la nécessité pour nous de disposer d'outils juridiques adaptés. C'est le cas pour nous depuis la loi biodiversité de 2016, ces trafics sont entrés dans le champ de la criminalité organisée ce qui nous permet d'utiliser les techniques spéciales d'enquête ». L'OCLAESP ne s'en prive donc pas : pose de balises, écoutes téléphoniques, coopération avec l'Espagne et enquêtes patrimoniales pour saisir les avoirs criminels sont convoquées dans ces dossiers. Pour ses enquêtes sur des trafics d'ivoire, la douane judiciaire (SNDJ) a aussi fait appel à tous les moyens d'investigations dévolus à la criminalité organisée, comme les livraisons surveillées.

Pour l'OCLAESP, les captures de chardonnerets élégants ont parfois dépassé le stade du braconnage folklorique et alimentent un trafic plus organisé, vraisemblablement vers le

(7) L'OCLAESP a été créé en 2004 (décret n° 2004-612 du 24 juin 2004 portant création d'un Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique).

(8) Convention sur le commerce international de la faune et de la flore menacées d'extinction.

Maghreb, où c'est un oiseau de compagnie très prisé devenu rare à l'état sauvage. Un chardonneret, facilement capturé avec de la colle, se revend quelques centaines d'euros. En février 2017, les gendarmes ont participé à une opération menant à une quarantaine d'interpellations dans le sud-ouest de la France, en Espagne et en Belgique, et à la saisie de plus de 500 oiseaux. « Un peu comme en matière de trafic d'armes, on est à la limite entre un réseau organisé et des collectionneurs, estime Jacques Diacono. On a quelques collectionneurs qui ont été arrêtés, et on a des trafiquants dont le seul moteur est l'appât du gain ».

Même si les réseaux criminels peuvent être multicartes, l'irruption d'une criminalité organisée n'a pas été encore beaucoup observée dans l'hexagone en matière de déchets ou de produits sanitaires (comme des pesticides interdits en France que des agriculteurs se procurent en Espagne). Peut-être parce que, comme le remarque le sociologue Fabrizio Maccaglia, contrairement à l'Italie où depuis les années 1980 la mafia a pris en charge l'évacuation des déchets du Nord industriel vers le Sud rural, l'État en France impose un traitement approprié, et l'exportation des déchets toxiques est désormais très réglementée⁹. Du fait d'entreprises qui contournent ces obligations légales, délibérément ou non, il n'est pourtant pas rare de retrouver des quantités de déchets à l'abandon. Pour Jacques Diacono, « ce sont souvent des entreprises intermédiaires entre les producteurs de déchets et les recycleurs légaux, qui vont soit accompagner une stratégie d'entreprise pour limiter les coûts, soit abuser les producteurs de déchets en se faisant payer la récolte de déchets pour les abandonner dans la nature. Nous retrouvons régulièrement dans nos enquêtes judiciaires des dizaines voire des centaines de tonnes de déchets abandonnés n'importe où, avec des conséquences en termes de pollution, des conséquences potentielles en terme de santé publique puisque les populations avoisinantes sont exposées, des conséquences financières aussi puisque ces structures sont suffisamment bien organisées pour organiser leur insolvabilité, donc au final la dépollution des sites est payée par l'État, par nos impôts ». Plusieurs exemples nous ont été cités, comme celui de cette entreprise qui promettait de retraiter les déchets des hôpitaux de Marseille et les avait abandonnés dans un hangar, ou celle qui vendait à des collectivités locales de l'Oise du bois de chauffage estampillé « durable » pour les écoles alors qu'elle fournissait des restes de mobilier plein de solvants. Toutefois, les condamnations sont relativement rares. On peut citer le cas de l'entreprise Chimirec et de plusieurs de ses filiales, condamnées en 2013 pour le traitement frauduleux d'huiles polluées aux PCB (polychlorobiphényles) à 430 000 euros d'amende¹⁰. L'entreprise est accusée de n'avoir que partiellement retraité les produits qui lui étaient confiés, avant de les revendre, tout en touchant des subventions de dépollution.

Notons que si ce secteur n'est pas encore investi par des réseaux criminels, de l'avis des acteurs que nous avons consultés, ceux-ci sont à l'affût de toute opportunité, comme le montre la découverte en 2014 de gravats du BTP enterrés dans un champ à Villeparisis en Seine-et-Marne, à une trentaine de kilomètres de Paris. Derrière une société écran de recyclage se cachaient des figures du grand banditisme.

Même s'il n'est pas toujours facile d'identifier les filières, à l'autre bout de la chaîne, il est évident que des déchets européens sont exportés de manière illégale. C'est le cas en particulier des déchets électroniques qui arrivent en Chine, au grand dam des autorités nationales, mais au profit économique de régions qui se sont spécialisées dans leur retraitement (Gui You) dans des conditions sanitaires désastreuses. Au final, les consommateurs français peuvent acheter

(9) En 2016, la douane française a réalisé 258 contentieux en matière de transferts transfrontaliers de déchets, un chiffre en forte augmentation (+ 39,5 %), mais qui s'explique selon la douane par une surveillance accrue en la matière.

(10) Le tribunal correctionnel de Paris a aussi condamné son dirigeant à quinze mois d'emprisonnement avec sursis. L'affaire doit être rejugée en appel.

sans le savoir des produits fabriqués grâce au pillage illégal de ressources (les « minerais du sang »¹¹ ou « l'étain meurtrier »¹² dans les puces électroniques) et alimenter ensuite un trafic de déchets électroniques. Si certaines filières de recyclage peinent à se mettre en place, la criminalité elle ne s'y trompe pas : nos déchets valent de l'or. Les gendarmes enquêtent sur des filières de vols de déchets très variés : métaux, batteries au plomb dans les déchetteries, pots catalytiques emmenés vers l'Est de l'Europe, ou même de vieux vêtements vers la Belgique.

Des dégâts irréversibles à la biodiversité et à l'environnement...

La criminalité n'est pas seule responsable de la dégradation des écosystèmes, qui sont affectés par d'autres facteurs, comme l'urbanisation ou la surexploitation des ressources. Quelques chiffres illustrent néanmoins les conséquences dramatiques du phénomène dans certains pays. Plus d'un quart de la population mondiale d'éléphants a été abattue au cours des dix dernières années, et si le braconnage continue à ce rythme, il n'y aura peut-être dans dix ans plus aucun éléphant en liberté sur le continent. De même les rhinocéros ont disparu de nombreux pays d'Afrique et d'Asie, et le braconnage se concentre désormais sur le Zimbabwe et l'Afrique du Sud, où vivent les dernières grandes populations.

L'exploitation forestière illégale impacte les émissions de carbone : pour le PNUE et Interpol, elle représente plus de la moitié de l'exploitation du bois dans les principaux pays tropicaux, et la déforestation des régions tropicales représente 10 % à 15 % des émissions mondiales de carbone. Le commerce illégal ou du moins non réglementé du charbon de bois en Afrique cumule les effets négatifs pour l'environnement, puisqu'il favorise une énergie polluante et la déforestation.

Les raisons de protéger la variété de la vie sur terre ne sont pas seulement éthiques. Les travaux du vétérinaire Jacques Rigoulet, ancien directeur de la Ménagerie et expert CITES pour le Muséum national d'Histoire naturelle de Paris, alertent sur les répercussions possibles d'une réduction de la biodiversité. L'exemple de la grande famine irlandaise du XIXe siècle, engendrée par une épidémie de mildiou (une maladie cryptogamique) sur la pomme de terre, montre que « l'uniformisation peut tout anéantir ». Perdre une espèce, c'est éliminer un patrimoine génétique adapté à certaines maladies ou conditions climatiques, « c'est perdre du terrain sur l'évolution » souligne Jacques Rigoulet.

Un frein au développement

Des régions sinistrées

Les populations les plus fragiles de la planète, très dépendantes des ressources naturelles, sont en première ligne pour subir les conséquences de la dégradation des écosystèmes qu'entraîne le pillage illégal des ressources.

(11) L'appellation « minerais de sang » a notamment été utilisée pour désigner le coltan, exploité en République démocratique du Congo. Il a fait l'objet d'un intense trafic pendant la guerre civile qui ravagea ce pays entre 1998 et 2002. Il entre dans la fabrication des équipements électroniques de pointe.

(12) « L'Étain meurtrier », enquête sur les écocides, Le Monde 7 février 2015, et rapport de la mission d'information parlementaire sur le recyclage des téléphones portables, Marie-Christine Blandin, 29 septembre 2016.

En Guyane, l'explosion de l'orpaillage illégal (les sites clandestins d'extraction d'or ont augmenté de 24 % en 2016 dans l'aire protégée, qui couvre 3,4 millions d'hectares), menace la biodiversité exceptionnelle de l'Amazonie et la vie des populations, amérindiennes notamment. Pour récupérer un kilo d'or, 1,3 kg de mercure sera déversé et ira polluer les rivières, se concentrant dans la chair des poissons carnivores et in fine, dans l'organisme des habitants du Haut-Maroni¹³.

Toute une criminalité violente vient se greffer sur ce phénomène (prostitution, armes...), comme l'a montré la mort de deux militaires français, tués en juin 2012 dans une embuscade.

Un coût économique difficile à chiffrer

La Banque mondiale a fait de la lutte contre la criminalité environnementale l'une de ses priorités pour éradiquer la grande pauvreté. Les pertes de ressources et de revenus dues à la criminalité environnementale seraient équivalentes, voire dépasseraient, le montant total de l'aide publique au développement¹⁴.

A titre d'exemple, selon les calculs du PNUE et d'Interpol, le commerce de charbon de bois non réglementé représente une perte annuelle de revenus d'au moins 1,9 milliard de dollars pour les pays africains. La pêche illégale représente entre un tiers et la moitié des prises au large de l'Afrique de l'Ouest, et génère des pertes considérables, en termes de ressources pour les pêcheurs locaux et de recettes fiscales pour les Etats. On pourrait ajouter d'autres coûts indirects : celui des problèmes de santé publique engendrés par les pollutions criminelles de l'eau ou de l'air, ou les pertes de revenus dans des secteurs qui bénéficient de la biodiversité, comme l'industrie pharmaceutique ou le tourisme.

Les atteintes à l'environnement, quand elles sont le fait d'entreprises qui éludent leurs obligations légales, en matière de gestion des déchets, de rejets de produits toxiques ou de conformité des produits, ont un coût pour la collectivité : elles entraînent des distorsions de concurrence, et des frais de remise en état ou de dépollution, qui restent souvent à la charge de l'Etat.

Une menace pour la sécurité globale

Outre les effets indirects que la dégradation de l'environnement peut produire sur les mouvements sociaux, les migrations ou les conflits¹⁵, la criminalité environnementale entretient la corruption et constitue un moyen de financement pour des groupes armés et des groupes terroristes. Selon un rapport des Nations Unies de 2014¹⁶, la criminalité liée aux espèces sauvages et aux forêts représente aujourd'hui « une menace grave pour la sécurité, la stabilité et l'économie de pays et régions entières », d'autant que les zones où la biodiversité est en danger coïncident souvent avec des zones de conflit.

Interpol et le PNUE l'observent en particulier en République démocratique du Congo et en Somalie. Ce n'est pas un phénomène nouveau : dans les années 1970, plus de 100 000 élé-

(13) Fin 2013, une étude montrait chez les populations locales du Haut-Maroni des concentrations en mercure quatre fois plus élevées que chez les populations du littoral.

(14) Soit 135 milliards de dollars (124 milliards d'euros) « La crise de la criminalité environnementale », op. cit.

(15) Sur ce sujet voir le premier rapport réalisé pour le ministère de la défense, par l'Observatoire géopolitique des enjeux des changements climatiques en termes de sécurité et de défense de l'IRIS (Institut de relations internationales et stratégiques) : « Rétrospective et typologie de crise », février 2017.

(16) Nellemann C, Henriksen R, Raxter P, Ash N, Mrema E, (dir.) 2014, La crise de la criminalité environnementale – le commerce et l'exploitation illégale de la faune et des ressources forestières menacent le développement durable. Evaluation du PNUE pour une intervention rapide. Programme des Nations Unies pour l'environnement et GRID Arendal, Nairobi et Arendal, www.grida.no.

(17) Charles Taylor a par ailleurs été condamné en 2012 à 50 ans de réclusion pour crimes contre l'humanité par le Tribunal spécial pour la Sierra Leone.

phants auraient été tués pour financer les guerres en Angola et au Mozambique, tandis que les Khmers rouges ou l'ancien président du Libéria Charles Taylor utilisaient l'exploitation du bois¹⁷.

Aujourd'hui, Interpol et le PNUE soulignent encore une fois l'importance de la criminalité liée au charbon de bois en Afrique. Des réseaux criminels et des milices prélèvent des taxes sur les routes et dans les ports à travers le continent. Ces extorsions constitueraient la principale source de revenus des Shebab somaliens. D'après le rapport sur « la crise de la criminalité environnementale »¹⁸, « les milices et groupes terroristes des pays africains engagés dans un conflit, tel que le Mali, la République centrafricaine, le Soudan et la Somalie, pourraient gagner de 111 à 289 millions de dollars américains par an, en fonction des prix pratiqués, de leur participation et de la taxation du commerce illégal, ou non réglementé, du charbon de bois ».

Toujours selon ce rapport, d'autres groupes armés tirent des revenus du trafic de l'ivoire, comme « l'Armée de résistance du Seigneur » (qui sévit entre le Soudan du Sud, la République centrafricaine et la République démocratique du Congo) ou les Janjawids soudanais. En Asie, des séparatistes bengalis alliés d'Al-Qaïda à des milices tribales, des cas de groupes armés financés par l'exploitation de la faune sauvage, du rhinocéros au tigre, sont également identifiés.

La lutte contre la criminalité environnementale représente donc un enjeu économique, social et écologique majeur, au même titre que la lutte contre les autres formes de criminalité transnationale ou les autres engagements en faveur de la préservation de notre environnement. Il convient d'examiner maintenant les dispositifs mis en œuvre aux niveaux international, régional ou national pour lutter contre cette forme de criminalité.

(18) Op. cit.

LES DISPOSITIFS DE LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ ENVIRONNEMENTALE

Au niveau national

Le droit de l'environnement se divise en deux aspects : l'aspect préventif et administratif (2.1.1) et l'aspect responsabilité environnementale, au sein duquel se situe le droit pénal de l'environnement aux côtés de la responsabilité civile environnementale, purement curative sans être répressive, et qui est notamment mise en jeu par les associations agréées devant les juridictions civiles ou répressives (2.1.2).

Le traitement administratif de la criminalité environnementale

L'arsenal administratif de prévention ou de sanction de la criminalité environnementale apparaît conséquent. Pour autant, l'efficacité du dispositif administratif est discutée.

Un arsenal en apparence conséquent

En théorie, le droit positif dote les pouvoirs publics français d'outils suffisants pour traiter les atteintes à l'environnement.

1 - Certains secteurs d'activité sont assujettis à un régime préventif très rigoureux : ainsi toute installation publique ou privée susceptible de générer un risque pour l'homme et son environnement, relève du régime des « installations classées pour la protection de l'environnement » (ICPE). Selon la nomenclature à laquelle elle correspond, l'entreprise se voit assujettie à des obligations graduées, basées soit sur une simple déclaration, soit sur un enregistrement, soit sur une procédure d'autorisation. Elle devra respecter au fil de son existence un certain nombre de normes et s'adapter aux évolutions de la réglementation et de la connaissance. La prévention des risques environnementaux passe ainsi par un suivi de ces ICPE, et répond à trois enjeux : une instruction préalable à leur installation avec la définition de règles techniques à respecter, un contrôle durant son fonctionnement, sans oublier un enjeu de communication externe et une remise en état pour les sites en fin de vie. Par exemple, les ICPE classées Seveso au titre de leurs risques technologiques, doivent participer à une instance de concertation, appelée comité de suivi de site (CSS) présidé par l'autorité préfectorale.

Les inspecteurs des ICPE, agents relevant principalement de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), assurent le suivi de ces ICPE. Leur rapport de contrôle peut donner lieu à des sanctions administratives comme une mise en demeure, une consignation, une suspension, une amende ou une astreinte mais aussi à des suites pénales. Le recours à la consignation s'avère souvent très efficace pour obliger une entreprise à se mettre en conformité. Dans la majorité des cas, l'inspection travaille en bonne harmonie avec les chefs d'entreprise, ceux-ci l'informant en amont de leurs projets

pour obtenir ses conseils techniques et réglementaires. Le pilotage des contrôles est assuré au niveau régional par la DREAL, et au niveau départemental, par le préfet.

Les procédures administratives, basées sur l'autorisation préalable, applicables aux projets ayant un impact significatif sur l'environnement, apparaissent à première vue très contraignantes. Ainsi, les projets de création ou d'extension d'installation classée (industrielle ou agricole) sont examinés en commission départementale ad hoc (commission départementale des risques sanitaires et technologique – CODERST – ou commission départementale nature, paysages et sites – CDNPS –). L'avis favorable rendu par ces instances est un préalable à l'arrêté d'autorisation, délivré par le préfet de département.

Le passage même en commission est subordonné à l'instruction préalable d'un dossier basé sur un projet de qualité, condition souvent très restrictive, qui permet à la DREAL de forcer le porteur de projet à optimiser la qualité de la prise en compte des enjeux environnementaux. Ces commissions font rimer prévention avec concertation, puisque les associations environnementales agréées y siègent. A titre d'exemple, ces commissions peuvent débattre de projets de création d'un centre de traitement de déchets, de la création d'une porcherie pour la première, ou de l'installation d'éoliennes pour la seconde.

L'impératif de prévention justifie aussi un inventaire des espèces animales ou végétales protégées. Cette classification officielle oblige un maître d'ouvrage à prouver que son projet n'impacte pas la biodiversité ou une espèce protégée, en proposant le cas échéant d'éviter la zone concernée, de réduire l'impact de l'activité future, ou de compenser l'atteinte environnementale mise en lumière.

La concertation trouve sa meilleure expression dans le régime de l'enquête publique, procédure préalable à tout aménagement pouvant impacter la qualité de vie ou l'environnement. Cette procédure obligatoire incarne bien l'exigence de concertation publique et la volonté de prévenir les impacts potentiels d'un projet.

2- En dehors des mécanismes préventifs, la possibilité de réprimer les atteintes à l'environnement trouve une large déclinaison à travers non pas une police mais bien plutôt des polices de l'environnement. Le maître mot est ici pluralité.

En premier lieu, il existe une grande diversité des régimes spéciaux de police de l'environnement (police de l'eau, de l'air, du littoral, des déchets, des rejets polluants, de la chasse, etc.) : un rapport d'évaluation de la police de l'environnement¹⁹ en a recensé 34. L'ensemble de ces polices couvre les champs de l'environnement, encadrés par des lois thématiques (loi sur l'eau ; loi sur les déchets ; loi sur la transition énergétique ; loi sur la biodiversité). L'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012²⁰ a toutefois harmonisé les outils et les sanctions pénales, pour toutes les polices de l'environnement, sans aller jusqu'à les fondre en un seul et unique régime de police environnementale (à titre d'exemple, les leviers forts, à la disposition de la police des ICPE, ont été étendus aux autres domaines de l'environnement). Toutefois, les agents en charge de l'environnement continuent à relever d'administrations différentes, mais sont désormais commissionnés selon une procédure unique pour relever des infractions en des domaines environnementaux spécialisés.

En second lieu, les titulaires du pouvoir de police sont multiples : une fois rappelés les pouvoirs du maire en sa commune, dans l'application au quotidien du règlement sanitaire départemental (RSD), on notera que la France recèle des services administratifs en charge de l'environnement très divers : des directions déconcentrées distinctes (DDI²¹, DREAL), des

(19) Rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) n° 008923-01 de février 2015.

(20) 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.

(21) Directions départementales interministérielles (DDI).

établissements publics (ONEMA, ONCFS, VNF, ARS²², parcs nationaux, Conservatoire du littoral) et même des missions interservices (MISEN²³, pour la police de l'eau).

Une effectivité des outils assez discutée

Cette mosaïque de normes et de structures suscite la critique, en particulier de certaines associations de défense de l'environnement²⁴. D'abord, la sectorisation évoquée plus haut des polices administratives ne permet pas une vue transversale d'un projet environnemental et ne favorise guère une action concertée des services. Le rapport d'évaluation de la police de l'environnement de février 2015²⁵ stigmatise l'absence d'une réponse globale et organisée dans le domaine administratif (tout comme dans le domaine judiciaire d'ailleurs).

Dans la réalité administrative, il arrive que l'intervention d'un service demeure inconnue des autres (exemple: avis défavorable donné par la DREAL, au titre de la loi sur l'eau, sur un projet d'urbanisme ayant reçu l'aval d'une DDI).

La confusion semble toucher l'activité des agents eux-mêmes: les agents contrôlent la conformité des structures mais sont aussi habilités à constater des infractions (contraventions ou délits). Cette confusion des genres amène à confondre les procédures administrative et judiciaire, sans les mener pour autant en parallèle, ceci au détriment des poursuites pénales, selon les associations environnementales rencontrées²⁶.

D'après ces associations, les sanctions administratives s'avèrent souvent insuffisantes: la voie du courrier d'avertissement ou de la simple mise en demeure est trop souvent choisie, et parfois non suivie d'effet. Les agents de l'administration ne recourraient guère à leur pouvoir de verbalisation (contravention de 5^{ème} classe).

Enfin la question des effectifs ne peut être passée sous silence: la baisse des plafonds d'emploi, ici comme pour d'autres programmes budgétaires, n'est pas contestable. Face à l'ampleur du champ des contrôles environnementaux, les moyens humains sont limités et les services doivent fixer des priorités (par exemple: les 1 230 inspecteurs des ICPE offrent une capacité théorique de 30 000 contrôles annuels, pour 500 000 installations réglementées²⁷).

Cette réalité ne permet pas aux agents d'approfondir leurs constatations (mettre en cause des complices; opérer des recoupements avec des pratiques illicites similaires sur d'autres territoires) au-delà du seul contrôle administratif.

Face à ce constat, l'amélioration du traitement administratif de la criminalité environnementale passe par la recherche d'une meilleure organisation (recommandation n° 1).

Des outils complétés par un régime de responsabilité environnementale

L'article 4 de la Charte de l'environnement de 2004²⁸ prévoit que « toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi ». La loi du 1^{er} août 2008 sur la responsabilité environnementale²⁹, qui

(22) Respectivement, Office national de l'eau et des milieux aquatiques, qui a intégré l'Agence française pour la biodiversité, Office national de la chasse et de la faune sauvage, Voies navigables de France, Agences régionales de santé.

(23) Missions interservices de l'eau et de la nature.

(24) Rencontre avec des représentants de France Nature Environnement, le 6 décembre 2016.

(25) *Op. cit.*

(26) FNE, entretien cité. (27) Rapport d'évaluation précité.

(28) Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement.

(29) Loi n° 2008-757 du 1^{er} août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement. Le décret n° 2009-468 du 23 avril 2009 relatif à la prévention et à la réparation de certains dommages causés à l'environnement a assuré la transposition de la directive 2004/35/CE dans le domaine réglementaire.

a transposé la directive 2004/35/CE³⁰, n'a toutefois prévu qu'un mécanisme de police administrative.

Dans le même temps, la jurisprudence civile a reconnu le principe du préjudice écologique, consacré à l'occasion du procès de l'Erika (pétrolier affrété par le groupe Total et responsable en 1999 d'une marée noire qui a souillé 400 km de côtes)³¹.

Depuis, la France a fait entrer dans son droit positif la réparation du préjudice écologique, par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, défini aux articles 1246 à 1252 du code civil (anciennement 1386-19 et suivants) comme une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement.

Le traitement judiciaire de la criminalité environnementale

Le droit pénal de l'environnement : un droit contrasté

Le droit pénal de l'environnement est dans son ensemble accessoire, voué à l'efficacité de la réglementation administrative en ce que la majorité des infractions pénales en la matière consiste en la violation d'une norme technique émanant de l'administration. Ainsi, par exemple, l'article L. 173-3 du code de l'environnement dispose notamment que le fait de réaliser un ouvrage, d'exploiter une installation, de réaliser des travaux ou une activité soumise à autorisation, à enregistrement ou à déclaration, sans satisfaire aux prescriptions fixées par l'autorité administrative lors de l'accomplissement de cette formalité est puni de deux ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. Ce dédoublement du traitement de comportements identiques, couplés avec la coexistence de sanctions administratives et de sanctions répressives rend d'ailleurs l'appréhension de ce droit encore plus complexe.

Les infractions en matière environnementale sont donc élaborées avant tout pour avoir une utilité technique et non une raison d'être éthique. Il s'ensuit que le droit pénal de l'environnement est un droit difficile à appréhender du fait d'un recours aux incriminations par des renvois à d'autres textes, ne permettant qu'une protection fragmentée et sectorielle qui ne peut donner satisfaction à l'heure où la prise de conscience écologique ne cesse de croître³².

A côté de la masse des incriminations spéciales et accessoires à l'action administrative, le droit pénal de l'environnement comporte également un bloc général composé du chapitre III du titre VII du livre I du code de l'environnement et des dispositions générales du code pénal (voir 2.1.2.3).

Les sources du droit pénal de l'environnement

Le droit pénal de l'environnement a peu de sources constitutionnelles : c'est seulement avec la Charte de l'environnement³³ que les principes du droit de l'environnement font leur apparition dans le bloc de constitutionnalité. A cette occasion, l'article 34 de la Constitution a été modifié pour que les principes fondamentaux de la préservation de l'environnement soient insérés dans le domaine de la loi, qui est donc théoriquement la source première du droit pénal de l'environnement³⁴, même si en réalité, le pouvoir réglementaire est le principal producteur de normes en cette matière.

(30) Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux.

(31) Cour de cassation, Chambre criminelle, 25 septembre 2012, 10-82.938.

(32) Courtaigne-Deslandes, L'adéquation du droit pénal à la protection de l'environnement, thèse Paris II, 2010.

(33) Introduite par la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement.

(34) Ainsi les articles L. 110-1 à L. 110-1-2 du code de l'environnement posent les grands principes généraux en cette matière.

La source principale du droit pénal de l'environnement est bien évidemment le code de l'environnement qui contient un chapitre dédié aux sanctions pénales³⁵ mais également des dispositions dispersées pour chaque police donnée, en partie législative et en partie réglementaire³⁶.

Aux côtés du code de l'environnement se trouve également le code pénal comme source nationale privilégiée du droit pénal de l'environnement, qui réprime par exemple dans sa partie législative le terrorisme écologique³⁷ ou les délits d'expérience et de recherches expérimentales illégales sur des animaux (article 521-1) et dans sa partie réglementaire les contraventions d'abandon d'ordures ou de déchets (article R. 633-6).

Le droit pénal de l'environnement a naturellement des sources internationales mais qui ne sont pour l'instant pas à la hauteur de l'ampleur de la criminalité transnationale, du fait du conflit permanent entre les préoccupations écologiques et les logiques de développement³⁸.

Doit cependant être mentionnée la convention CITES, ou Convention de Washington, signée le 3 mars 1973 et introduite dans le droit communautaire par le règlement (CE) n° 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce et qui a également fait l'objet d'un arrêté ministériel du 30 juin 1998. Cette convention liste des espèces animales ou végétales (vivantes ou mortes, ou les éléments qui en sont issus comme les défenses, les poils, les écailles, etc., dénommés « spécimens ») par annexes, selon la gravité de la menace qui pèse sur elles. Elle réglemente également les mouvements internationaux et les activités commerciales par le biais de « permis CITES ». Le non-respect de cette réglementation est réprimé pénalement par l'article L. 415-3 du code de l'environnement, et peut être aggravé par la circonstance de bande organisée (article 132-71 du code pénal), les peines s'élevant alors à 7 ans d'emprisonnement et 750 000 euros d'amende encourus. En outre, si certes la détention simple d'un spécimen n'est pas pénalement réprimée, le délit douanier de détention de marchandises prohibées réputées importées en contrebande peut s'appliquer³⁹ si le mis en cause ne peut justifier de la légalité de l'acquisition.

En outre, plusieurs conventions internationales réglementent les atteintes à l'environnement dans le cadre des conflits armés comme la convention du 10 décembre 1976 sur l'interdiction des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou hostiles. La convention du 14 septembre 2005 des Nations Unies pour la répression des actes de terrorisme nucléaire qualifie d'ailleurs certaines atteintes à l'environnement d'acte de terrorisme⁴⁰.

En droit européen, le Conseil de l'Europe s'intéresse aux questions environnementales depuis longtemps, mais son influence en matière pénale reste, pour le moment, extrêmement limitée en pratique (voir 2.3). En droit communautaire, la directive 2008/99 du 19 novembre 2008 est essentielle (voir 2.2), mais également largement critiquée en ce qu'elle généralise le recours à la transaction (voir 2.1.2.3.2).

Le régime juridique du droit pénal de l'environnement

Les incriminations

Mettre en lumière un « droit pénal général » du droit de l'environnement permet de faire plusieurs constats. Tout d'abord, les infractions au droit de l'environnement ne nécessitent en gé-

(35) Chapitre III du titre VII du livre I : « dispositions communes relatives aux contrôles et sanctions ».

(36) Par exemple, la police de l'eau comprend des dispositions pénales aux articles L. 216-3 et s. et R. 216-7 et s.

(37) Art. 421-2 : cette incrimination a été introduite dans le code pénal après l'attaque au gaz Sarin dans le métro de Tokyo en mars 1995. D'après Jean-Baptiste Rivaud, elle n'a jamais été utilisée.

(38) Cf. rapport Neyret.

(39) Articles 215 et 419 du code des douanes, 3 ans d'emprisonnement encourus.

(40) Voir le décret n° 2014-289 du 4 mars 2014 qui publie cette convention.

néral pas d'atteinte à l'environnement pour être constituées. Il en est ainsi par exemple des contraventions en matière de déchet ou de l'infraction d'exploitation d'une installation sans les autorisations nécessaires. Mais à l'inverse, certains textes exigent un dommage pour que l'infraction soit constituée⁴¹, voire le dommage causé en devient une circonstance aggravante⁴².

Ensuite, les infractions au droit de l'environnement ne nécessitent en général pas d'intention de l'auteur, comme c'est notamment le cas par essence pour les contraventions.

Enfin, les infractions au droit de l'environnement sont en général attirées, en visant par exemple le capitaine du navire ou l'exploitant de l'ouvrage exerçant telle activité réglementée. Néanmoins, le code de l'environnement comme le code pénal contiennent des incriminations générales non réservées à certains sujets de droit (terrorisme écologique, trafiquant d'espèces protégées, braconnier, etc.). Ainsi, l'article L. 173-1 (I) du code de l'environnement punit d'un an d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende le fait d'exercer sans les autorisations nécessaires certaines activités qu'il liste, comme par exemple le fait d'exploiter une activité en Antarctique, une canalisation transportant du gaz ou des produits chimiques ou une activité susceptible d'accroître notablement le risque d'inondation, ou de porter gravement atteinte à la qualité ou à la diversité du milieu aquatique. Cette incrimination est générale et s'applique dans toutes les hypothèses. La peine est aggravée si ces activités sont exercées malgré refus ou retrait d'autorisation ou mise en demeure de la cesser. Le code pénal quant à lui fournit à l'article R. 610-5 un texte d'incrimination général permettant de réprimer toute violation d'une interdiction ou tout manquement aux obligations édictées par les décrets et arrêtés de police.

La répression et ses limites

Hormis les peines prévues par le code pénal aux articles 130-1 et suivants, les peines complémentaires prévues par le code de l'environnement aux articles L. 173-7 et suivants. sont efficaces et dissuasives : affichage de la décision, confiscation de la chose ayant servi ou destinée à commettre l'infraction, immobilisation du navire ou de l'aéronef, interdiction d'exercer. Les personnes morales voient le montant des amendes multiplié par cinq et peuvent être placées sous surveillance judiciaire ou exclues des marchés publics. Des mesures peuvent être ajoutées comme la remise en état sous astreinte ou l'arrêt des travaux ou activités⁴³.

Ces peines et mesures répressives peuvent se cumuler avec les sanctions administratives (articles L. 171-6 et s.) que peut prendre le préfet (et qui sont parfois similaires) à condition de respecter le principe de proportionnalité et le principe .

La mouvance de la frontière entre sanctions administratives et répressives ou entre polices administrative et judiciaire en droit de l'environnement se retrouve dans la recherche et la découverte des infractions environnementales. Non seulement la coexistence de nombreuses polices spéciales fait perdre en efficacité (voir 2.1.1) mais en outre, ces fonctionnaires et agents publics ont la « double casquette » administrative et judiciaire. Ainsi, ils sont compétents pour les opérations de contrôle (visite, communication de documents, auditions) mais dans des conditions différentes selon le cadre procédural. Dans le cadre de la recherche et la constatation d'infractions, les préconisations du code de procédure pénale s'ajoutent à celles du code de l'environnement et complexifient la tâche des agents et inspecteurs de l'environnement en multipliant leurs interlocuteurs, tout en leur donnant davantage de pouvoirs coercitifs (saisie, prélèvements et analyses, mise sous scellés, auditions contraintes).

(41) Par exemple, l'article 322-5 (al. 3) du code pénal prévoit la destruction de forêt, lande, maquis par incendie involontaire.

(42) Ainsi l'article L. 173-3 du code de l'environnement aggrave les peines encourues lorsqu'il y a atteinte grave à la santé ou à la sécurité des personnes ou une dégradation substantielle de la faune et de la flore ou de la qualité de l'air, du sol ou de l'eau.

(43) Article L. 173-5 code de l'environnement.

Parallèlement et en raison de la très grande technicité du droit pénal de l'environnement et de l'absence de formation des autorités judiciaires pour l'appréhender, la priorité est souvent donnée à la transaction⁴⁴, qui permet d'obtenir rapidement une remise en état des lieux sans que l'action publique ne soit mise en mouvement. Le domaine de la transaction est très étendu puisqu'il concerne l'ensemble des délits et des contraventions de 5^{ème} classe. L'inconvénient de cette voie est de permettre aux auteurs de ne pas être stigmatisés et de ce fait, de limiter l'effet dissuasif de la sanction. La circulaire du 21 avril 2015 précitée préconise de réserver cependant son recours aux infractions les moins graves et l'exclut lorsqu'il existe des circonstances aggravantes ou lorsque les victimes ont déposé plainte. Ainsi, sur près de 21 000 affaires traitées par les parquets en matière d'environnement en 2014, 57 % des affaires poursuivables ont fait l'objet de mesures alternatives aux poursuites comme la transaction, et 21,5 % ont fait l'objet de poursuites. Plus finement, 88,5 % des auteurs personnes morales ont bénéficié d'une mesure alternative ou d'une composition pénale contre 75 % des personnes physiques auteurs⁴⁵.

Pour renforcer cette réponse pénale, certains proposent notamment une incrimination générale réprimant la faute écologique⁴⁶ (recommandation n° 7).

D'autres suggèrent, pour responsabiliser les Etats, de qualifier les atteintes les plus graves de crime. Toutefois, cette qualification est actuellement réservée à l'utilisation, lors d'un conflit armé, de moyens destinés à causer des dommages durables et graves à l'environnement naturel⁴⁷.

La déclaration de Rio de 1992 a repris cette interdiction dans son principe 24⁴⁸. Depuis l'entrée en vigueur du statut de Rome le 1^{er} juillet 2002, est désormais qualifié de crime de guerre le « fait de diriger intentionnellement une attaque en sachant qu'elle causera incidemment (...) des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel qui seraient manifestement excessifs par rapport à l'ensemble de l'avantage militaire concret et direct attendu »⁴⁹.

Au niveau européen

L'Union européenne et la protection de l'environnement

Dans l'histoire de la construction européenne, l'objectif de la protection de l'environnement est apparu assez tardivement. Un droit européen de l'environnement a été néanmoins développé comme un pendant de la libre circulation des marchandises. En effet, l'article 30 du traité instituant la Communauté européenne (traité CE) justifie des interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, par des raisons, entre autres, « de protection de la

(44) Prévus à l'article L. 173-12, modifié par la loi du 8 août 2016 sur la biodiversité.

(45) Infostat Justice de novembre 2015.

(46) Une première tentative a été faite sans succès en 1978 dans le but d'instituer un délit de pollution : proposition de loi instituant le délit de pollution, n° 292 (1977-1978) de M. Félix Ciccolini, déposée au Sénat le 6 avril 1978.

(47) Jean-Marie Henckaerts et Louise Doswald-Beck, Droit international humanitaire coutumier, vol. I : règles, CICR, Bruylant, Bruxelles, 2006.

(48) « La guerre exerce une action intrinsèquement destructrice sur le développement durable. Les Etats doivent donc respecter le droit international relatif à la protection de l'environnement en temps de conflit armé et participer à son développement, selon que de besoin. »

(49) Statut de Rome de la Cour pénale internationale, article 8 (par. 2, b, iv). La France a introduit cette infraction dans son code pénal par la loi n° 2010-930 du 9 août 2010 portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale. L'article 461-28 de ce code dispose ainsi qu'« est puni de vingt ans de réclusion criminelle le fait de lancer une attaque délibérée en sachant qu'elle causera incidemment (...) des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel, qui seraient manifestement disproportionnés par rapport à l'avantage militaire concret et direct attendu de l'ensemble de l'attaque ».

santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux»⁵⁰. Et la Cour de Justice s'est appuyée sur cet article pour affirmer que la protection de l'environnement fait partie des « exigences essentielles » susceptibles de justifier des entraves à la libre circulation des marchandises⁵¹.

C'est en signant l'Acte unique européen, en 1986, que les Etats membres délèguent une partie de leur pouvoir de décision aux institutions européennes dans de nouveaux domaines dont celui de l'environnement. Avec le Traité de Maastricht de 1992, la procédure de codécision est étendue à l'environnement et avec le Traité d'Amsterdam de 1997 le principe de développement durable, un « développement qui répond aux besoins présents sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs » est intégré aux compétences de la Communauté. Le Traité de Lisbonne de 2009 ajoute un nouvel objectif international à la politique de l'Union dans ce domaine, celui de la lutte contre le changement climatique.

La politique européenne de l'environnement se fonde aujourd'hui sur les articles 191 à 193 du TFUE (Titre XX). Le paragraphe 1 de l'article 191 stipule : « La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement contribue à la poursuite des objectifs suivants :

- ✓ la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement,
- ✓ la protection de la santé des personnes,
- ✓ l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles,
- ✓ la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement, et en particulier la lutte contre le changement climatique ».

Et le paragraphe 2 de l'article 191 prévoit que « La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de l'Union. Elle est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur. »

Aujourd'hui, plus de deux cents directives dans le domaine de l'environnement sont entrées en vigueur⁵².

L'Union européenne et la criminalité environnementale

Le Conseil européen de Tampere a déclaré en 1999 que les efforts consentis pour adopter des définitions, incriminations et sanctions communes au niveau européen doivent être concentrés sur un nombre limité de secteurs revêtant une importance particulière, dont celui de la criminalité au détriment de l'environnement⁵³.

Le non-respect du droit communautaire de l'environnement est considéré par les institutions communautaires comme une réalité⁵⁴. D'importantes différences demeurent en outre entre les

(50) Par exemple : la directive 67/548/CEE du Conseil du 27 juin 1967, concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses, JO, L 196, 16 août 1967, p. 1-98 ; la directive 70/157/CEE, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au niveau sonore admissible et au dispositif d'échappement des véhicules à moteur, JO, L 42, 23 février 1970.

(51) Arrêt du 18 mars 1980, Commission c. Italie, 92/79, Rec., p. 01115.

(52) Site web de la Commission européenne - DG Environnement.

(53) Conclusions du Conseil européen de Tampere, par. 48.

(54) Rapport de la Commission de l'environnement, de la santé publique et de la politique des consommateurs sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la protection de l'environnement par le droit pénal (COM (2001) 139 - C50116/2001 - 2001/0076(COD)) et Avis de la Commission Juridique et du marché intérieur du Parlement européen.

sanctions pénales prévues pour les infractions environnementales dans les États membres⁵⁵. Ces deux raisons conduisent la Commission à proposer, en 2001, un socle minimum d'infractions et l'établissement de sanctions pénales pour les infractions les plus graves. L'objectif est celui d'assurer un meilleur respect des directives et des règlements existants en matière de protection de l'environnement.

Après de longs débats institutionnels et deux arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes sur l'étendue de la compétence de la Communauté dans le domaine pénal, le Conseil et le Parlement européen adoptent la directive visant à assurer la protection de l'environnement par le droit pénal le 24 octobre 2008⁵⁶. Cette directive établit une liste d'infractions qui doivent être considérées comme des infractions pénales par tous les États membres si elles sont commises intentionnellement ou avec négligence grave. Inciter, aider et encourager à commettre ces infractions doit également être puni comme une infraction pénale. Les personnes morales peuvent être tenues responsables des infractions commises à leur profit et cette responsabilité peut être de nature criminelle ou de toute autre nature. La commission des infractions doit être soumise à des sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives. Les États membres sont, bien entendu, libres de maintenir ou d'introduire des mesures de protection plus strictes⁵⁷.

A la suite des catastrophes de l'Erika (12 décembre 1999), de l'Evoli Sun (31 octobre 2000) et du Prestige (13 novembre 2002), les États membres et les institutions européennes se sont davantage mobilisés pour la protection de l'environnement et une autre directive, relative à la pollution causée par les navires, a été adoptée en 2009⁵⁸, modifiant celle de 2005. Elle demande aux États membres de considérer comme des infractions pénales les rejets illégaux de substances polluantes par des navires, commises par des personnes physiques ou morales.

Il est à noter que l'article 5 bis (paragraphe 3) de cette directive indique que « les cas répétés de moindre importance qui sont sans effet pris séparément, mais dont la conjonction entraîne une détérioration de la qualité des eaux, sont considérés comme des infractions pénales s'ils sont commis intentionnellement, témérement ou à la suite d'une négligence grave ». Dans le rapport sur la mise en œuvre de cette directive, publié sur le site de la Commission⁵⁹, l'appréciation de la transposition en France est globalement positive.

Outre l'arsenal législatif, l'Union européenne dispose également de plateformes d'échanges entre autorités et experts sur ces questions.

Ainsi, le réseau de l'Union européenne pour la mise en œuvre et l'application du droit de l'environnement⁶⁰ (IMPEL) est composé des autorités environnementales des États membres de l'UE, des pays candidats et de la Norvège. Il fournit une plate-forme d'échange entre décideurs, inspecteurs de l'environnement et agents d'application de la loi et favorise l'échange de meilleures pratiques.

A côté des autorités administratives, le forum des juges de l'environnement de l'Union européenne⁶¹ promeut l'application du droit de l'environnement national, européen et international en contribuant à une meilleure connaissance par les juges du droit de l'environnement.

(55) Study on environmental crime in the 27 Member States, Huglo Lepage & Partners, 5 April 2007 - Final Report.

(56) Directive 2008/99/CE relative à la protection de l'environnement par le droit pénal.

(57) Un rapport sur la mise en œuvre, par chaque État membre, de cette directive a été publié par la Commission européenne en 2013 : http://ec.europa.eu/justice/criminal/criminal-law-policy/environmental-protection/index_en.htm. - Le rapport sur la France n'est pas disponible.

(58) Directive 2009/123/CE (modifiant la directive 2005/35/CE) relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions en cas d'infractions.

(59) http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/environment/nr_fr_2009_123_en.pdf

(60) <http://www.impel.eu/>

(61) <http://www.eufje.org/index.php/fr/>

Une progressive prise de conscience des enjeux liés à la criminalité environnementale semble s'opérer au niveau européen, comme en témoigne l'adoption, en décembre 2016, des conclusions du Conseil de l'Union européenne sur la lutte contre la criminalité environnementale.

Ce document, certes non contraignant, dresse le constat que la criminalité environnementale est devenue l'une des activités de la criminalité organisée les plus lucratives au monde et rappelle que pour être efficace, la lutte contre la criminalité environnementale requiert une approche globale et multidisciplinaire à tous les niveaux, ainsi qu'une coopération accrue au niveau international. Il identifie en outre quelques pistes d'actions, comme la formation de procureurs et juges spécialisés, et incite à traiter de manière systématique les infractions environnementales sous l'angle de la criminalité organisée, en particulier dans les zones de trafic d'espèces sauvages et de déchets, ainsi qu'en ce qui concerne les produits chimiques et pesticides illégaux.

Il invite Europol à renforcer son expertise dans le domaine de la lutte contre la criminalité environnementale. Il permet de mettre au point et de coordonner, sur la base d'une analyse des risques et de renseignements, des opérations conjointes visant à détecter les crimes contre l'environnement, en tenant compte des priorités définies dans le cadre de l'évaluation relative à la criminalité environnementale.

Chaque année en effet Europol évalue la menace que représente la grande criminalité organisée et publie un rapport dit SOCTA (EU Serious and Organised Crime Threat Assessment).

Ce rapport constitue la première étape dans la définition des priorités d'actions du cycle politique européen pour lutter contre le crime organisé. Après discussion entre les Etats membres, la Commission et les agences spécialisées de l'UE, le Conseil Justice et Affaires intérieures adopte les priorités pour une période de quatre ans. Sur cette base, des plans stratégiques pour chaque priorité sont définis, afin notamment de coordonner les efforts des services opérationnels et de leur permettre d'échanger un maximum d'informations sur les réseaux criminels. La Commission soutient financièrement ces efforts (9 millions d'euros en 2016).

Le rapport SOCTA, publié le 9 mars 2017, désigne les trafics de déchets et d'espèces protégées comme les deux grands axes de la criminalité environnementale. Pour ce qui est du trafic de déchets, il indique qu'il est très souvent difficile de distinguer les acteurs criminels des entrepreneurs licites et que les organisations criminelles agissent désormais sur toute la chaîne de traitement des déchets. Pour ce qui est du trafic d'espèces protégées, le rapport relève que l'Union européenne serait essentiellement une zone de transit pour des marchés asiatiques ou nord-américains.

Malgré ce diagnostic, le rapport SOCTA de 2017 identifie cinq priorités thématiques (cybercriminalité, drogues, trafic de migrants, atteintes aux biens et trafic d'êtres humains) et trois priorités transversales (fraude documentaire, financement criminel et blanchiment, trafic de marchandises par internet) et n'inclut ainsi pas la criminalité environnementale.

Le commissaire européen Julian King a indiqué, lors du lancement du rapport SOCTA, que le cycle politique pour la période 2018-2021 devra prendre en compte, outre les priorités identifiées par Europol, d'autres phénomènes comme les crimes environnementaux.

La France a proposé d'inclure trois nouvelles priorités, dont la criminalité environnementale. Le Conseil des ministres de la justice et des affaires intérieures a adopté, le 18 mai 2017, les conclusions sur la définition des priorités de l'UE pour la lutte contre la grande criminalité organisée au cours du cycle politique 2018-2021. Ces conclusions recensent dix priorités, dont la criminalité contre l'environnement, l'objectif étant de « contrer les groupes criminels organisés impliqués dans la criminalité contre l'environnement, en particulier dans le trafic

d'espèces sauvages et le trafic illicite de déchets. » Cette priorité sera mise en œuvre à travers un plan d'action opérationnel⁶². La France s'est par ailleurs déclarée prête à assumer le rôle de coordonnateur sur ce thème.

Nos constatations nous permettent de penser que le rôle d'Europol dans la lutte contre la criminalité environnementale pourrait être renforcé (recommandation n° 9).

Au niveau international

Le caractère international des questions environnementales, qu'elles soient physiques (pollution, accès à l'eau potable, surexploitation des ressources halieutiques, effet de serre, pluies acides, destruction de la couche d'ozone, érosion des sols...) ou économiques (transfert d'activités ou d'installations polluantes...), rend nécessaire leur prise en compte à ce niveau.

Plusieurs conventions internationales témoignent ainsi des préoccupations écologiques à partir des années 1970. En juin 1992, à Rio de Janeiro, la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Sommet « planète Terre ») a adopté une déclaration qui a fait progresser le concept des droits et des responsabilités des pays dans le domaine de l'environnement. Elle a ainsi affirmé que les « êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable » (principe 1) et que le « droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures » (principe 3). En soulignant la dimension planétaire des problèmes d'environnement, la conférence de Rio a largement contribué à l'émergence du droit international de l'environnement et à la transposition de ses principes en droit interne.

Au premier rang des principes dégagés par le droit international de l'environnement⁶³ figure la définition de l'environnement comme « patrimoine commun des êtres humains ». Principe de portée toutefois limitée en raison des techniques actuelles qui ne permettent pas l'appropriation par les Etats de biens communs tels que le fond des mers (au-delà du plateau continental) ou l'espace stratosphérique et ne soulève pas la question de leur exploitation. Cette question pourrait en revanche se poser à terme s'agissant, par exemple, de l'Antarctique⁶⁴ si l'on découvrait des gisements de gaz ou de pétrole dans son sous-sol. La détérioration de l'environnement et la raréfaction prévisible de certains biens communs environnementaux, comme l'eau et la forêt, peuvent aussi être source de tensions majeures⁶⁵. La raréfaction de ces biens et leur surexploitation économique sont également à l'origine de mouvements promouvant un partage et une exploitation équitables.

L'information du public et sa participation à la décision constituent un autre principe du droit de l'environnement (principe 10 de la déclaration de Rio de 1992 ; convention d'Aarhus⁶⁶), qui a été repris en droit communautaire et national (article 7 de la Charte de l'environnement⁶⁷).

(62) Conclusions du Conseil sur la définition des priorités de l'UE pour la lutte contre la grande criminalité internationale organisée entre 2018 et 2021 (doc 8654/17 du 12 mai 2017).

(63) Droit dit de « 3^e génération », relevant de la solidarité, les droits « de » (droits politiques de la déclaration des droits de 1789) constituant la première génération et les droits « à » (droits économiques et sociaux du préambule de la Constitution de 1946), la deuxième.

(64) Cf. traité sur l'Antarctique, signé le 1^{er} décembre 1959 à Washington et entré en vigueur le 23 juin 1961.

(65) M. Schmitz (dir.), Les conflits verts : la détérioration de l'environnement, source de tensions majeures, Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité, 1992.

(66) Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signé à Aarhus le 25 juin 1998.

(67) « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. »

La survenance de dommages possibles à l'environnement a fait émerger deux principes qui ont le même objet (prévenir la menace plutôt que réparer sa conséquence dommageable), mais qui portent sur deux cas différents :

- ✓ Le principe de prévention intervient lorsqu'un risque certain de dommage a été préalablement évalué. Ce principe a été reconnu dès 1941, dans le cadre de l'affaire des fonderies du Trail⁶⁸. La sentence arbitrale rendue à cette occasion a été reprise par le principe 21 de la déclaration de Stockholm de 1972 aux termes duquel : « les Etats ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres Etats ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale ». C'est l'un des grands principes en matière de pollutions transfrontalières qui a été repris en droit communautaire et par la Charte (article 3)⁶⁹.
- ✓ Le principe de précaution intervient à l'inverse quand le risque est incertain. Il a également été introduit en droit communautaire et en droit national, d'abord par la loi Barnier du 2 février 1995⁷⁰, puis par l'article 5 de la Charte qui dispose : « Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par l'application du principe de précaution et dans leur domaine d'attribution, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage. »

La protection de l'environnement a également fait émerger les notions de responsabilité environnementale et de dommage à l'environnement en tant que tels.

Un autre principe du droit de l'environnement, celui du « pollueur-payeur » entend faire supporter la charge de la lutte contre la pollution aux pollueurs et non à la collectivité dans son ensemble⁷¹.

Pourtant née dans la contestation d'un développement économique sans limite et de ses conséquences environnementales, la protection de l'environnement est désormais indissociablement liée à la notion de développement durable (ou soutenable). Cette notion, consacrée en droit international, associe au développement économique le progrès social et l'environnement⁷².

Depuis la conférence de Stockholm de 1972, et au-delà des sommets internationaux qui ont suivi⁷³, la protection de l'environnement est ainsi devenue un élément des relations internationales et l'une des actions de plusieurs organisations internationales, au premier rang desquelles l'Organisation des Nations Unies, notamment au travers du Programme des

(68) Affaire des fonderies du Trail, 11 mars 1941, entre le Canada et les Etats-Unis. Un différend a opposé le Canada et les Etats-Unis au sujet d'une fonderie installée au Canada dont les rejets dans l'atmosphère polluaient des exploitations agricoles aux Etats-Unis. Le tribunal arbitral a donné tort au Canada.

(69) « Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences. »

(70) Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (article 1^{er}).

(71) Sa mise en œuvre est assurée par la taxation des pollutions (écotaxes) et des mécanismes de compensation, tels que le « permis d'émission négociables » s'agissant des gaz à effet de serre. Ce principe a été adopté par l'Organisation de coopération et de développement économiques en 1972 (recommandation du Conseil sur les principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international [C(72)128]) et a été introduit en droit français par la loi du 2 février 1995 (article L. 110-1 du code de l'environnement).

(72) En particulier par la déclaration de Rio de 1992 (principe 3). La notion de développement durable est prévue en France par la loi du 2 février 1995 précitée (article L. 110-1 du code de l'environnement) et par la Charte dans son préambule et son article 6.

(73) Voir, par exemple, la coopération dans les domaines de l'économie, de la science et de la technique, et de l'environnement adoptée par la conférence d'Helsinki sur la sécurité et la coopération en Europe (acte final du 1^{er} août 1975) ou la déclaration de La Haye du 11 mars 1989 relative à l'atmosphère terrestre et aux approches qui permettraient d'en préserver la qualité.

Nations Unies pour l'environnement (PNUE)⁷⁴ – déjà évoqué – et de la commission des Nations Unies sur le développement durable (CNUDD)⁷⁵. Les institutions spécialisées des Nations Unies sont également présentes.

Parmi les autres organisations internationales intervenant de manière active dans le domaine de l'environnement, figurent en particulier l'Organisation mondiale du commerce (OMC)⁷⁶, l'Organisation internationale de police criminelle (Interpol), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Conseil de l'Europe.

Ce dernier, dont 28 des 47 Etats membres appartiennent à l'Union européenne, joue un rôle notable en matière de protection de l'environnement. Il est en effet à l'origine de plusieurs importantes déclarations⁷⁷ et conventions⁷⁸ dans ce domaine.

Il n'existe toutefois pas de convention internationale relative à la criminalité environnementale. Une initiative⁷⁹ en faveur d'un pacte international sur l'environnement, complétant le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966) et la Déclaration universelle des droits de l'Homme (1948), a été présentée au sommet de Rio+20 en 2012. C'est une idée que soutient Laurent Fabius; l'idée est qu'il existe dans les différents domaines relevant de l'environnement des conventions spécifiques, sectorielles, parfois partielles, mais qu'il n'existe pas de texte d'ensemble, qui réunisse les grands principes du droit de l'environnement, dont plusieurs sont contenus dans la déclaration de Rio. Ce troisième pacte international serait adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies⁸⁰. La France devrait accompagner cette initiative⁸¹ (recommandation n° 12).

De manière plus directe, il serait intéressant de permettre à la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection de l'environnement par le droit pénal d'entrer en vigueur (recommandation n° 10), d'une part, et de compléter la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, dite Convention de Palerme, par un protocole relatif à la criminalité environnementale, d'autre part (recommandation n° 11) :

1 - Le Conseil de l'Europe a ouvert à Strasbourg, le 4 décembre 1998, à la signature des Etats membres et des Etats non membres qui ont participé à son élaboration et à l'adhésion des autres Etats non membres la Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal. Ce texte a pour but de renforcer la protection de l'environnement au niveau européen en décourageant, grâce au recours à la solution ultime du droit pénal, les comportements

(74) Trouvant son origine dans la conférence de Stockholm en 1972, le PNUE a été créé le 15 décembre 1972 par la résolution 2997 (XXVII) de l'Assemblée générale des Nations Unies relative à des « dispositions institutionnelles et financières concernant la coopération internationale dans le domaine de l'environnement ».

(75) Composée de 53 Etats membres élus tous les trois ans, la CNUDD se réunit deux fois par an pour évaluer les efforts consentis depuis le Sommet de Rio en 1992.

(76) L'accord de Marrakech de 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce (Préambule, considérant 1) a assigné un objectif de développement durable au commerce international afin de parer au risque de protectionnisme ou de dumping écologique.

(77) Par exemple, la charte européenne de l'aménagement du territoire adoptée le 20 mai 1983 (Charte de Torremolinos).

(78) En particulier, la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (Convention de Berne de 1979), la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales de 1980 (considérée comme l'acte fondateur de cette coopération en Europe), la Convention européenne des paysages (2000). La Convention sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement du 21 juin 1993 n'est toutefois pas entrée en vigueur.

(79) Appel des juristes et des associations de droit de l'environnement à la Conférence des Nations Unies de Rio de Janeiro des 4-6 juin 2012 (<https://www.cairn.info/revue-revue-juridique-de-l-environnement-2012-1-page-5.htm>).

(80) Entretien avec Laurent Fabius, le 6 juin 2017.

(81) Le projet de création d'un Pacte international de l'environnement a été lancé en France sous l'impulsion de Laurent Fabius en tant que Président du Conseil constitutionnel et ancien président de la COP21. Ce projet se base notamment sur la recommandation du Club des juristes dans leur rapport « Renforcer l'efficacité du droit international de l'environnement » (novembre 2015).

susceptibles de causer de graves dommages à l'environnement et d'harmoniser les législations nationales dans ce domaine. Ce nouvel instrument juridique fait obligation aux Etats contractants d'introduire dans leur droit pénal des dispositions spécifiques ou de modifier les dispositions existantes en la matière. Il érige en infractions pénales un certain nombre d'actes commis intentionnellement ou par négligence lorsqu'ils causent ou sont susceptibles de causer des dommages durables à la qualité de l'atmosphère, du sol et des eaux, aux animaux ou aux végétaux, ou d'entraîner la mort ou de graves lésions à des personnes. Il définit également la notion de responsabilité pénale des personnes physiques et morales, précise les mesures à prendre par les Etats pour la confiscation des biens et pour la définition des compétences et organise la coopération internationale ⁸².

2 - La Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, adoptée par la résolution 55/25 de l'Assemblée générale le 15 novembre 2000, est le principal instrument dans la lutte contre la criminalité transnationale organisée. Elle a été ouverte à la signature des Etats membres à Palerme (Italie) du 12 au 15 décembre 2000, pour entrer en vigueur le 29 septembre 2003⁸³. La Convention est complétée par trois protocoles, qui visent des activités et manifestations spécifiques de la criminalité organisée: le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants; le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer; le Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions.

Les dispositifs de lutte contre la criminalité environnementale apparaissent ainsi nombreux. Pour autant, sont-ils adaptés? Leur mise en œuvre est-elle complète? Il convient maintenant d'examiner le bilan des actions mises en œuvre pour lutter contre les atteintes à l'environnement.

(82) <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/172>.

(83) 47 Etats-parties

LES ACTIONS MISES EN ŒUVRE : UN BILAN MITIGÉ

Une mobilisation en progrès mais encore insuffisante

Une réelle prise de conscience amorcée

L'importance croissante du thème de l'environnement dans les médias et les discours politiques témoigne d'une prise de conscience mondiale. C'est le cas y compris dans des pays qui ont longtemps privilégié l'impératif de développement économique, mais où les dégâts causés à l'environnement suscitent des tensions croissantes. Parmi les exemples les plus récents, on peut citer ce mouvement vers la reconnaissance de droits à des fleuves (victimes de pollution) comme le Gange en Inde. La Chine, pays de destination pour les trafics illicites de déchets électroniques, affiche sa volonté d'agir. Elle s'est ainsi engagée au sein d'Interpol à participer aux enquêtes, pour remonter toute la chaîne de responsabilités depuis les pays sources (par ailleurs, c'est un Chinois, Meng Hung Wei, qui a été élu le 7 novembre 2016 à la présidence d'Interpol).

Plusieurs de nos interlocuteurs ont néanmoins souligné que cette prise de conscience pouvait se heurter à des groupes de pression, industriels, agricoles ou cynégétiques, qui viennent entraver leur action ou peser sur l'élaboration de la réglementation⁸⁴.

La sensibilisation au sujet reste en revanche trop faible dans beaucoup de « pays sources » de cette criminalité environnementale, qui sont souvent parmi les plus pauvres. La déforestation ou la disparition d'espèces animales ne figurent pas aux rangs des préoccupations des habitants qui y trouvent un moyen de subsistance. « Tuer un éléphant est un crime de Blanc » s'est entendu répondre en Afrique centrale un responsable d'Interpol. Et ce n'est pas qu'un problème de droit, car la plupart des pays se sont dotés d'outils juridiques pour réprimer la criminalité environnementale, y compris avec, sur le papier, des sanctions très lourdes (la peine de mort en Chine ou de travaux forcés à Madagascar, par exemple). La corruption des autorités et des agents publics locaux est aussi un obstacle majeur.

Mais une « priorité » qui reste subalterne

Cette prise de conscience ne doit pourtant pas faire illusion : la plupart des acteurs que nous avons rencontrés estiment que la lutte contre la criminalité environnementale demeure une priorité subalterne. Elle laisserait trop souvent indifférents jusqu'aux agents chargés d'appliquer les lois. En résumé, estime un magistrat français, « le problème de la criminalité

(84) A l'inverse, d'autres lobbies peuvent militer pour une répression accrue des atteintes à l'environnement, source de concurrence déloyale.

environnementale, c'est que tout le monde s'en fout». Le constat est certainement à nuancer. La mise en œuvre de la convention CITES sur le trafic d'espèces protégées est illustrative, et la douane communique régulièrement sur ses actions en la matière.

En France, les critères d'efficacité appliqués aux services d'enquête et aux magistrats ont une incidence. En dehors des services spécialisés, les dossiers liés à l'environnement sont rares mais chronophages du fait de leur complexité, et donc peu « rentables » : « un dossier de déchets va demander peut-être une matinée de travail à un substitut, alors qu'il pourrait faire 10 dossiers de chèques volés ou de délits routiers » résume le magistrat Jean-Philippe Rivaud.

Les moyens financiers alloués à la lutte contre la criminalité environnementale restent faibles. Le programme Sécurité environnementale d'Interpol comprend cinq projets, axés sur les déchets, les forêts, la pêche illégale, la lutte contre le braconnage d'espèces sauvages. Ces projets ne sont pas financés sur le budget d'Interpol (environ 100 millions d'euros par an) mais exclusivement par des fonds extérieurs (bailleurs de fonds privés).

Une spécialisation nécessaire de l'action pénale

Des services d'enquête

Compte tenu de la complexité du droit et de l'éparpillement des services de contrôle, il apparaît particulièrement nécessaire de spécialiser certains services d'enquêtes.

La France s'est dotée avec l'Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique (OCLAESP), unité de police judiciaire de la gendarmerie nationale, d'une structure à compétence nationale, compétente en matière d'atteintes à l'environnement et à la santé publique. Ce service comprend 70 agents formés et expérimentés sur ces domaines : gendarmes, policiers, civils.

Il a vocation à collaborer avec tous les autres services, à animer et à coordonner des enquêtes. Il anime un réseau de relations internes et internationales sur sa thématique, joue le rôle de point de contact Europol et Interpol, réalise l'animation de forums et de groupes de travail. Il apporte un appui aux unités sur le terrain. L'OCLAESP travaille essentiellement en co-saisine avec d'autres services d'enquêtes et réussit à résoudre des affaires de criminalité environnementale significatives (trafic de civelles, de chardonnerets élégants, de déchets ...).

La douane dispose elle aussi de services dédiés aux atteintes à l'environnement, sur les transferts illicites de déchets, le trafic d'espèces protégées, ou les pollutions maritimes. Le service national de douane judiciaire (SNDJ) assure souvent la continuité des enquêtes.

Tant du côté de l'OCLAESP que de la douane, nos interlocuteurs ont regretté que le traitement judiciaire des dossiers ne soit pas toujours à la hauteur du travail d'enquête réalisé. Ils estiment qu'à défaut d'une spécialisation (seuls les pôles de santé publique institués dans les tribunaux de grande instance de Paris et Marseille disposent de sections spécialisées dans certaines atteintes à l'environnement⁽⁸⁵⁾), la sensibilisation des magistrats apporte beaucoup, autorisant

(85) Infractions prévues par le code de l'environnement et le code du travail dans les affaires relatives à un produit de santé ou à un produit destiné à l'alimentation de l'homme ou de l'animal ou à un produit ou une substance auxquels l'homme est durablement exposé et qui sont réglementés en raison de leurs effets ou de leur dangerosité, et qui présentent un caractère de grande complexité (par exemple, en matière d'amiante, de pollution des sols ou d'abandon de déchets dangereux).

une meilleure coordination entre l'action de l'administration et celle de la justice. Enfin, une chaîne d'enquêteurs dédiée aux affaires relatives à l'environnement et à la santé publique pourrait être créée et démultiplier ainsi l'action de l'OCLAESP (recommandation n° 3).

Des magistrats

La complexité du droit français en matière d'atteintes à l'environnement, et son manque de cohérence pose un problème d'effectivité qui a déjà été développé (voir 2.1). Le professeur Laurent Neyret estime ainsi que la plupart des textes ne sont pas appliqués. Le ministère de la justice reconnaissait en 2015 qu'en dépit d'une «tendance générale à la pénalisation du droit de l'environnement», on observait «depuis plusieurs années, une diminution régulière du nombre de condamnations en ce domaine»⁸⁶. Parmi les interlocuteurs que nous avons rencontrés, seul l'avocat Christian Huglo estime que «la procédure française est très intéressante et efficace». Il se félicite d'avoir amené des juges à «bousculer le droit», mais au prix de procédures qui ont parfois duré plusieurs dizaines d'années et coûté des centaines de millions d'euros...

Les magistrats n'ont aucune formation de base en droit de l'environnement, thématique quasi absente des cursus traditionnels de droit. Ils peuvent néanmoins, dans le cadre de la formation continue, suivre des stages sur ces problématiques à l'École nationale de la magistrature (ENM). «Je me suis formé sur le tas explique le magistrat Jean-Philippe Rivaud, régulièrement sollicité pour animer des formations sur le sujet à l'ENM, mais pour beaucoup de collègues, le droit de l'environnement reste illisible».

L'OCLAESP nous a donc indiqué préférer travailler sur des infractions de droit commun, telle que l'escroquerie ou le blanchiment. Les magistrats sont plus familiers de ces infractions, et elles sont plus lourdement sanctionnées, surtout si la circonstance aggravante de la bande organisée est retenue. Cette pratique professionnelle a peut-être toutefois un effet pervers : elle contribue au caractère invisible de la criminalité environnementale dans les statistiques.

Chaque parquet doit désigner un magistrat référent pour l'environnement, qui a vocation à traiter ces dossiers et à être l'interlocuteur local des services spécialisés ou des associations⁸⁷. Dans la pratique, cette spécialisation peut rester assez théorique. Vu les effectifs restreints des parquets, chaque magistrat a souvent déjà plusieurs «spécialités» et le référent environnement n'aura pas beaucoup de temps à y consacrer, hormis quelques réunions régionales avec les services d'enquête ou un rendez-vous annuel à la chancellerie avec ses homologues. La circulaire du garde des Sceaux du 21 avril 2015 recommande aux procureurs généraux d'organiser une réunion annuelle associant les procureurs de la République placés sous leur autorité et les administrations concernées pour aborder à l'échelon de la cour d'appel l'ensemble des points de politique pénale spécifiques, en sollicitant le cas échéant l'appui de la direction des affaires criminelles et des grâces, et aux magistrats référents de veiller à obtenir des administrations spécialisées la désignation d'un point de contact unique, sans que cela empêche toutefois les contacts directs avec les inspecteurs de l'environnement.

La question de créer un «parquet national de l'environnement» est parfois posée. D'autres pays en disposent, comme l'Espagne ou la Suède. La justice y perdrait néanmoins en proximité. Or les enjeux de certains dossiers sont bien perçus au niveau local, où ils peuvent être soutenus par des associations ou des professionnels de la région, comme ce fut le cas à Nantes dans l'affaire du trafic de civelles.

(86) Circulaire du 21 avril 2015 relative aux orientations de politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement.

(87) La désignation de magistrats référents pour le contentieux de l'environnement dans les parquets généraux et les parquets est préconisée par la circulaire du 23 mai 2005, rappelée par la circulaire du 21 avril 2015 relative aux orientations de politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement.

En revanche, un certain degré de spécialisation semble porter ses fruits en matière de réponse pénale. C'est particulièrement le cas pour la pollution maritime (voir 3.4).

Certains tribunaux de grande instance organisent des audiences de jugement spécialisées. Elles sont à géométrie variable, de la simple présence du parquetier référent pour l'environnement à la spécialisation des juges de la chambre correctionnelle. Le regroupement des dossiers sur une audience facilite l'intervention des agents de police de l'environnement, pour donner des explications techniques et des éléments d'appréciation sur la réparation du préjudice. C'était le cas à Amiens, à partir de 2010, quand Jean-Philippe Rivaud était magistrat au parquet général. « C'est compliqué à mettre en place mais on obtient des résultats, estime M. Rivaud. Il avait fallu par exemple expliquer ce qu'était un butor étoilé: un petit héron (il n'en restait que quatre ou cinq couples en Picardie) qui avait été abattu par un chasseur. » Puis une audience spécialisée de la cour d'appel d'Amiens a suivi: « c'était toujours moi qui y allais, poursuit Jean-Philippe Rivaud, ainsi que les mêmes juges, qui étaient tous venus aux formations. La jurisprudence s'est améliorée dans le sens de la répression ». Une efficacité qui reste parfois trop tributaire de la motivation individuelle: le départ de Jean-Philippe Rivaud, à la fin de 2014, a entraîné la fin de ces audiences spécialisées à Amiens.

Un certain degré de spécialisation permet de mettre en place un cercle vertueux: les magistrats se sensibilisent aux enjeux de l'environnement, les jugements sont diffusés, les polices de l'environnement sont encouragées à développer le contentieux pénal, dont l'augmentation viendra justifier la spécialisation.

L'amélioration de la réponse pénale aux atteintes à l'environnement passerait ainsi par le renforcement du rôle des magistrats référents pour l'environnement ou la spécialisation de magistrats du parquet et de l'instruction⁸⁸ et le développement des audiences de jugement spécialisées (recommandation n° 4). Une plus grande publicité devrait être donnée aux décisions de justice (recommandation n° 5). Les amendes prononcées au titre des sanctions pénales prévues par le code de l'environnement pourraient être affectées à un fonds de concours géré, par exemple, par l'Agence française pour la biodiversité (AFB) (recommandation n° 6).

En revanche, comme Jean-Philippe Rivaud, nous ne recommandons pas la création de tribunaux « verts », uniquement spécialisés en matière environnementale.

La nécessité d'une action concertée et d'une harmonisation des règles

L'efficacité du travail en réseau

Le dispositif français de lutte contre les atteintes à l'environnement (décrit au II *supra*), nécessite pour être efficace une continuité d'action entre l'échelon administratif et l'échelon judiciaire. Quand cela fonctionne bien, le signalement d'une police administrative (par exemple celle de l'eau, l'ONEMA⁸⁹, sur le trafic de civelles) débouche sur une enquête judiciaire qui peut mobiliser tous les moyens de la lutte contre la criminalité organisée (surveillances transfrontalières, pose de balises par l'OCLAESP...) pour démanteler un trafic international. Cela nécessite de développer le travail en partenariat, comme le préconise la circulaire du 21 avril 2015 déjà citée. L'OCLAESP voudrait aussi organiser le travail en réseau des quelque 400

(88) Sur le modèle des juridictions interrégionales spécialisées (JIRS), créées par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

(89) Office national de l'eau et des milieux aquatiques.

enquêteurs des brigades territoriales de gendarmerie qui, sur le terrain, traitent de la santé publique et de l'environnement.

C'est aussi la méthode préconisée par Interpol. Sur des projets prévus sur trois à cinq ans, l'organisation cherche à mettre en réseau et à organiser des actions concertées entre différents acteurs de différents pays (police, douanes, magistrats, Organisation des Nations Unies...). La première étape, mais pas forcément la plus simple, est l'échange d'informations. A court terme, Interpol mènera des livraisons surveillées transcontinentales, pour interpellier en Asie des trafiquants d'espèces protégées en provenance d'Afrique.

Ces actions ambitieuses, même très ciblées et ponctuelles, pourraient servir d'exemple. Ainsi nos interlocuteurs des douanes ont regretté qu'il n'existe pas encore de réseau d'alerte européen sur les trafics transfrontaliers de déchets.

Des enquêteurs français à ceux d'Interpol, chacun appelle par ailleurs Europol à investir le champ de la criminalité environnementale.

Une nécessaire harmonisation des règles

Malgré le nombre de textes internationaux qui traitent de l'environnement (cf. *Il supra*), les applications nationales restent très hétérogènes, ce qui favorise un « dumping environnemental ».

Les conventions internationales, comme celle de Bâle sur les déchets ou CITES sur les espèces protégées, prévoient des règles mais laissent aux Etats le soin de fixer le niveau des sanctions. En Afrique, la peine encourue pour le trafic d'ivoire peut varier de trois ans à trente ans d'emprisonnement (en Tanzanie).

Au sein même de l'Union européenne subsistent des écarts de normes qui favorisent des trafics, par exemple s'agissant des produits phytosanitaires autorisés pour l'agriculture (les Français reprochent aux Espagnols de pratiquer une agriculture intensive avec des produits interdits en France).

L'exemple d'une mobilisation réussie : la lutte contre les pollutions maritimes

De l'indignation à l'action

Le littoral français a connu depuis les années 1960 plusieurs catastrophes écologiques majeures qui ont entraîné une prise de conscience. La première fut celle du Torrey Canyon, qui fit naufrage le 18 mars 1967 au large de l'Angleterre. En mars 1978, les côtes bretonnes sont à nouveau ravagées, par le supertanker libérien Amoco Cadiz.

L'indignation de l'opinion publique a poussé les autorités françaises à adopter le plan Polmar (pollutions maritimes). Après deux nouvelles catastrophes, l'Erika (1999), et le Prestige (2002) l'Union européenne a créé en 2002 l'Agence européenne de sécurité maritime. De nombreux accords internationaux lient les pays qui se partagent des surfaces maritimes⁹⁰.

(90) La France est partie à l'Accord de Bonn pour la coopération en matière de lutte contre la pollution de la mer du Nord, à l'Accord de Lisbonne pour la coopération et la protection des côtes de l'Atlantique Nord-Est et à la Convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée.

Ces accidents gravissimes ne représentent pourtant qu'une faible part de la pollution marine. L'essentiel résulte de l'effet cumulatif des rejets illicites d'hydrocarbures. Pour lutter contre ces pollutions souvent volontaires, le dispositif associe des moyens d'action performants et différents acteurs (marine nationale, douanes, préfectures maritimes, justice...). Même s'il fait face à ce qui relève plus d'une délinquance d'opportunité que d'une criminalité organisée, et que cette délinquance continue de sévir au large, la mobilisation a sans doute permis de faire reculer considérablement les pollutions près de nos côtes.

Des moyens d'action modernes et coordonnés

La surveillance satellitaire par l'Agence européenne maritime de sécurité, les patrouilles aériennes des douanes et de la marine nationale, qui devraient être dès 2017 secondées par des drones, permettent de repérer les nappes d'hydrocarbures. Les constats dressés serviront d'éléments de preuves, sur la base des photographies et des relevés d'observations radar⁹¹. Les outils actuels permettent même de réaliser des constatations de nuit. En revanche le repérage des rejets de produits chimiques est encore à l'étude.

Lorsqu'une pollution est détectée, l'information est transmise au préfet maritime et au procureur de la République. L'Etat peut sanctionner les infractions de pollution dans les eaux territoriales et dans la zone économique exclusive, jusqu'à 200 milles nautiques des côtes (370 km)⁹².

En 2015, la douane avait, à elle seule, réalisé 53 constatations, dont trois en flagrant délit. Elle estime que ce nombre relativement faible (et orienté à la baisse) reflète le caractère dissuasif du dispositif.

Des juridictions spécialisées et des sanctions dissuasives

L'amende encourue pour un rejet illicite d'hydrocarbures en mer a été portée en 2008 à 15 millions d'euros. Les responsabilités, initialement limitées au capitaine ou au responsable à bord, ont été étendues au propriétaire, à l'exploitant ou à leur représentant légal ainsi qu'à toute personne exerçant un pouvoir de contrôle et de direction⁹³.

Chaque façade maritime dispose d'un tribunal spécialisé (Le Havre, Brest, Marseille, Fort-de-France et Saint-Denis de La Réunion), ce qui a permis d'accélérer les procédures et d'accroître les condamnations prononcées.

Le 18 janvier 2017, le tribunal correctionnel de Brest a ainsi condamné l'armateur du vraquier *Thisseas*, à 1 million d'euros d'amende pour pollution volontaire en mer et le capitaine à une amende 30 000 euros. Le 24 février 2016, un avion de la marine nationale avait détecté dans le sillage du navire une nappe d'hydrocarbures de 35 kilomètres de long au large de la pointe de Penmarc'h. Le *Thisseas* avait été immédiatement dérouteré vers le port de Brest, puis immobilisé jusqu'au versement d'une caution de 500 000 euros.

(91) Les agents des douanes se félicitent de ce dispositif simple d'administration de la preuve, adopté par la France : tout ce qui est visible à l'œil nu est au-dessus du seuil de pollution caractérisée.

(92) En haute mer, un procès-verbal peut être transmis aux autorités de l'Etat du pavillon du navire pollueur.

(93) Dans les eaux soumises à la juridiction française, tous les navires sont visés par la loi, y compris ceux immatriculés sur un territoire relevant d'un gouvernement n'ayant pas ratifié la convention internationale en matière de pollution maritime.

La nécessaire implication du public et des entreprises

Une sensibilisation du public

La lutte contre les atteintes à l'environnement nécessite aussi, et peut-être avant tout, une forte sensibilisation du public, c'est-à-dire des consommateurs. C'est ainsi que le ministère des affaires étrangères cherche à sensibiliser les voyageurs, qui n'en sont pas forcément conscients, sur leurs choix qui peuvent influencer l'ampleur des trafics d'espèces protégées. Les voyageurs sont invités à adopter un comportement responsable pour éviter d'offrir un débouché aux produits issus du braconnage⁹⁴. Ils sont avertis que le commerce illicite d'espèces protégées de la faune et de la flore est sanctionné en France, comme dans les autres pays de l'Union européenne et de nombreux pays étrangers, et le ministère des affaires étrangères leur déconseille formellement l'achat de produits ou spécimens issus du trafic d'espèces sauvages lors de séjours à l'étranger⁹⁵.

La participation des entreprises

C'est également un facteur de succès dans la protection de l'environnement et dans la lutte contre la criminalité environnementale. Une partie importante des atteintes à l'environnement commises par les entreprises tient souvent à la recherche, sinon de profits, du moins d'économies pour augmenter leurs bénéfices.

Le Pacte Mondial, lancé par l'Organisation des Nations Unies en juillet 2000, constitue ainsi un cadre d'engagement volontaire par lequel des entreprises, associations ou organisations non-gouvernementales, sont invitées à respecter dix principes universellement acceptés touchant les droits de l'Homme, les normes du travail, l'environnement et la lutte contre la corruption. Les adhérents doivent attester chaque année de leur mise en œuvre effective de ces principes dans une « communication de progrès », rapport qui est mis en ligne sur le site internet du Pacte. L'initiative a connu un fort développement, totalisant 12 800 adhérents début 2015, dont 8 300 entreprises. « Le Pacte Mondial a modifié progressivement son niveau d'exigence vis-à-vis de ses adhérents, radiant ceux qui ne transmettent pas régulièrement leur communication de progrès (4 011 fin 2012) et a conclu des partenariats avec des organisations reconnues qui lui ont apporté leur expertise et leur légitimité. »⁹⁶

En matière environnementale, les principes posés par le Pacte sont les suivants :

- ✓ appliquer l'approche de précaution face aux problèmes touchant l'environnement ;
- ✓ promouvoir une plus grande responsabilité en matière d'environnement ;
- ✓ favoriser la mise au point et la diffusion de technologies respectueuses de l'environnement.

(94) <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/environnement-et-developpement-durable/l-action-de-la-france-en-matiere-de-biodiversite/lutte-contre-le-braconnage-et-le-commerce-illegal-d-especes-sauvages/article/les-bons-reflexes-a-adopter-pour-lutter-contre-le-commerce-illegal-d-especes>.

(95) Ainsi, la Chine, qui est le premier marché de l'ivoire mais cherche à s'assurer une image de puissance responsable, a annoncé, le 30 décembre 2016, son intention d'interdire, courant 2017, tout commerce et travail de l'ivoire. La Chine, qui a interdit les importations d'ivoire en 2015, tolérait encore la vente sur son territoire d'ivoire ouvragé, arguant d'une longue tradition d'artisanat, et autorisait la revente d'ivoire d'éléphants tués avant 1989, date à laquelle les éléphants d'Afrique ont été inscrits à l'annexe I de la CITES, qui prohibe les exportations, sauf les populations d'Afrique du Sud, du Zimbabwe, du Botswana et de Namibie, inscrites à l'annexe II (commerce sous contrôle).

(96) <http://www.diplomatie.gouv.fr>.

Le Pacte s'appuie sur certains principes de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992, tel le principe de précaution, et sur le chapitre 30 de l'Agenda 21 du Sommet de Rio qui précise le rôle des entreprises dans le développement durable. Ce dispositif complète en Europe la « directive RSE »⁹⁷.

Les grandes entreprises européennes doivent publier un rapport RSE. Cette obligation de reporting RSE a été instaurée en France par l'article 116 de la loi sur les nouvelles régulations économiques (NRE) de 2001⁹⁸. Elle ne concernait à l'origine que les entreprises cotées en bourse. L'article 225 de la loi « Grenelle 2 » de juillet 2010 a modifié l'article L. 225-102-1 du code de commerce pour étendre l'obligation de reporting RSE. Sont désormais concernées les sociétés anonymes, les sociétés en commandite par actions et les sociétés européennes dont les titres (actions ou obligations) sont admis aux négociations sur un marché réglementé ou dont le total du bilan est supérieur ou égal à 100 millions d'euros ou le montant net du chiffre d'affaires est supérieur ou égal à 100 millions d'euros et le nombre moyen de salariés permanents employés au cours de l'exercice est supérieur ou égal à 500. Sont également concernées d'autres formes sociales comme les mutuelles d'assurance, les coopératives agricoles, les établissements de crédit, etc. Le rapport de gestion que doivent établir ces sociétés doit exposer les actions menées et les orientations prises pour prendre en compte les conséquences sociales et environnementales de leurs activités et remplir leurs engagements sociétaux en faveur du développement durable. Les informations environnementales que doivent communiquer les entreprises concernées, et qui doivent être vérifiées par un organisme tiers, portent sur leur politique générale en matière environnementale, la pollution et la gestion des déchets, l'utilisation durable des ressources, le changement climatique, la protection de la biodiversité.

Ces dispositions doivent évoluer en raison de la prochaine transposition de la directive 2014/95/UE relative à la publication d'informations extra-financières par les entreprises, dite « directive RSE ».

Le rapport de gestion doit également inclure le plan de vigilance (et le compte rendu de sa mise en œuvre effective) prévu par la loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance⁹⁹ des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre, d'initiative parlementaire.

Il s'agit, pour les grandes entreprises françaises (notamment transnationales)¹⁰⁰, de mettre en place des mesures de vigilance raisonnable propres à identifier les risques et à prévenir les atteintes graves envers les droits humains et les libertés fondamentales, la santé et la sécurité des personnes ainsi que l'environnement, résultant des activités de la société et de celles des sociétés qu'elle contrôle directement ou indirectement, ainsi que des activités des sous-traitants ou fournisseurs avec lesquels est entretenue une relation commerciale établie, lorsque ces activités sont rattachées à cette relation. Le contrôle exercé par la société sur une autre entreprise doit être exclusif : la société détient directement ou indirectement la majorité des droits de vote de l'autre entreprise, désigne la majorité de ses membres dirigeants ou exerce sur elle une influence dominante en vertu d'un contrat ou de clauses statutaires. Ce critère apparaît restrictif

(97) Directive 2014/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 modifiant la directive 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations non financières et d'informations relatives à la diversité par certaines grandes entreprises et certains groupes, en cours de transposition (<http://www.tresor.economie.gouv.fr>).

(98) Loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques.

(99) Traduction de la notion anglo-saxonne de « due diligence ». Boris LOEVE, Analyse des notions de « due diligence » et de « sphère d'influence » dans le contexte du respect des droits de l'homme par les entreprises : enjeux de la définition du champ d'application des standards en matière de RSE, Paris V, 2010.

(100) « Toute société qui emploie, à la clôture de deux exercices consécutifs, au moins cinq mille salariés en son sein et dans ses filiales directes ou indirectes dont le siège social est fixé sur le territoire français, ou au moins dix mille salariés en son sein et dans ses filiales directes ou indirectes dont le siège social est fixé sur le territoire français ou à l'étranger ».

au regard de la notion de « sphère d'influence », dégagée par l'Organisation de coopération et de développement économiques¹⁰¹ et l'Organisation des Nations Unies¹⁰².

Il apparaît donc nécessaire d'améliorer le devoir de vigilance des entreprises et de les encourager à adhérer au Pacte Mondial des Nations unies (Global Compact) (recommandation n° 8).

Le rôle des organisations non gouvernementales (ONG)

Les ONG constituent un important relais d'opinion et jouent un rôle déterminant dans la protection de l'environnement. Elles ont pour objet la connaissance, la protection, la restauration ou la gestion de l'environnement, sur un territoire et/ou des sujets précisés par leurs statuts et peuvent agir au niveau local ou international, comme WWF ou Greenpeace qui sont parmi les ONG les plus connues.

Les ONG peuvent être des partenaires ou des interlocuteurs reconnus par les Etats ou les organisations internationales, tout en étant des adversaires résolus lorsqu'elles s'opposent à certaines activités ou projets d'entreprises et/ou d'Etats. Elles jouent alors le rôle de lanceurs d'alertes. La plupart des ONG ont aussi des programmes de formation, d'information, de sensibilisation et promeuvent l'écocitoyenneté. Certaines ont pu susciter la création d'écolabels.

Pour complexes et diffuses qu'elles puissent être parfois, les organisations traitant de l'environnement, de sa protection et de la lutte contre toutes formes de criminalité y ayant trait ont le mérite d'avoir permis de notables avancées et, à tout le moins, d'avoir créé les conditions d'une prise de conscience mondiale tant des enjeux que de l'urgence qu'il y a à agir.

Certaines ONG sont en France des associations de protection de l'environnement agréées¹⁰³. Disposant de la faculté d'engager des procédures devant la justice, elles occupent un rang privilégié parmi les acteurs participant aux débats publics sur les questions d'écologie et de développement durable.

Cette faculté leur permettant de porter les actions de la société civile, il convient d'intégrer davantage l'action des associations agréées pour la protection de l'environnement (recommandation n° 2), en cohérence avec une réorganisation de la police de l'environnement (voir 2.1.1).

(101) Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, 2008, p. 17: « 10. Encourager, dans la mesure du possible, leurs partenaires commerciaux, y compris leurs fournisseurs et leurs sous-traitants, à appliquer des principes de conduite des affaires conformes aux Principes directeurs. »

(102) Pacte mondial des Nations Unies: P1 - Promouvoir et respecter la protection du droit international relatif aux droits de l'Homme dans leur sphère d'influence.

(103) Articles L. 141-1 et s. du code de l'environnement.

CONCLUSION

La criminalité environnementale est multiforme et de plus en plus structurée. C'est un phénomène en pleine expansion qui cause des dégâts irréversibles à la biodiversité et à l'environnement et compromet l'avenir de l'humanité. La lutte contre cette forme de criminalité représente donc un enjeu économique, social et écologique majeur pour nos sociétés.

Pour y répondre, le droit prévoit différents dispositifs. Il s'agit d'abord des dispositifs destinés à prévenir les atteintes portées à l'environnement, à l'exemple du régime des « installations classées pour la protection de l'environnement » (ICPE). Au-delà de ce volet préventif, il s'agit aussi de prévoir puis d'engager les mesures destinées à réprimer ces atteintes à l'environnement, qu'il s'agisse, par ordre croissant, d'actions involontaires et de criminalité d'opportuniste (par exemple, des déchets jetés en bord de route), de criminalité de stratégie d'entreprise (activités économiques caractérisées par la recherche d'une maximisation des profits sans considération de l'épuisement des ressources naturelles, de la dégradation ou de la destruction de l'environnement ou de la santé des populations) et de criminalité organisée, comparable dans son intention criminelle aux autres activités mafieuses.

La France sanctionne certaines atteintes à l'environnement de manière administrative et d'autres sur un plan pénal. Elle a récemment complété son dispositif par l'inscription dans le code civil d'une responsabilité environnementale.

Ces dispositifs nécessitent toutefois d'être renforcés, leurs failles venant limiter la portée des décisions prises ou des actions entreprises. Force est de constater que le bilan des actions mises en œuvre est mitigé, au regard de l'impact considérable que certaines activités humaines peuvent avoir sur l'environnement et la santé. L'importance croissante du thème de l'environnement, dans les médias et les discours politiques, *témoigne certes d'une prise de conscience planétaire. Mais cette prise de conscience est relative*, car la lutte contre la criminalité environnementale reste une priorité secondaire.

Face à cela, une spécialisation de l'action pénale s'avère nécessaire. L'action des différents acteurs, en particulier publics, se doit d'être plus et mieux concertée, sur le modèle de la lutte contre les pollutions maritimes, exemple d'une mobilisation réussie.

La nécessaire prise en compte de la préservation de l'environnement dans toute activité humaine et l'urgence avérée qu'il y a à agir dans ce domaine ne sont plus désormais une option, mais bel et bien une ardente obligation. Dans ce but, et au-delà des actions des entités nationales ou internationales, la sensibilisation du public et sa mobilisation apparaissent être un enjeu majeur afin que toutes les initiatives soient relayées et soutenues. Enfin, les entreprises doivent désormais pleinement assumer leurs responsabilités et leurs devoirs – en jouant un rôle tant mobilisateur qu'exemplaire – afin d'imposer la prise en compte pleine et entière de l'environnement, sa protection et la lutte contre la criminalité organisée afférente.

L'amélioration de la lutte contre la criminalité environnementale ne peut donc reposer que sur une approche globale et pluridisciplinaire, compte tenu notamment des différences entre les législations pénales nationales.

RECOMMANDATIONS

L'amélioration de la lutte contre la criminalité environnementale doit ainsi mettre à profit l'ensemble des politiques et instruments, internationaux, européens et nationaux, et recourir à une coopération internationale étroite ainsi qu'à une interaction multidisciplinaire entre les différents acteurs de la protection de l'environnement. Les préconisations d'ordre international, européen et national suivantes sont proposées en ce sens, pour une meilleure prise en compte de cette forme de criminalité par les acteurs publics et une amélioration des moyens de lutte contre ces activités criminelles.

Recommandations d'ordre national.

Recommandation n° 1 :

Améliorer le traitement administratif de la criminalité environnementale par la recherche d'une meilleure organisation de la police de l'environnement :

Le morcellement des polices de l'environnement commanderait de regrouper l'ensemble des services et agents concernés au sein de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), déjà en charge de l'environnement. Ses unités départementales, sous l'autorité des préfets de département, offrent un support local adéquat.

La création au 1^{er} janvier 2017 de l'Agence française pour la biodiversité (AFB)¹⁰⁴ constitue un autre signe tangible de rationalisation de l'action publique. L'AFB regroupe l'Agence des aires marines protégées, l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques et l'établissement public « Parcs nationaux de France ». Le rattachement des établissements publics des parcs nationaux à l'AFB doit être précisé par une convention qui doit être conclue avant fin 2017¹⁰⁵. En revanche, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage n'est pas intégré à l'AFB.

Organisation renouvelée signifie également fixation concertée et partagée d'objectifs annuels de travail déclinés selon les spécificités de chaque territoire (sur ce point, le document « profil environnemental » élaboré par chaque DREAL est une véritable mine d'informations).

Il est nécessaire enfin de développer la concertation en amont des projets. Sur ce point, la réforme portant « autorisation environnementale unique » : il s'agit d'une réforme notable (ordonnance et décrets du 26 janvier 2017¹⁰⁶) de simplification, mais permettant aussi une meilleure sécurisation des projets et de prise en compte de tous les enjeux environnementaux.

(104) Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

(105) Décret n° 2017-65 du 24 janvier 2017 relatif au rattachement des parcs nationaux à l'Agence française pour la biodiversité

(106) Ordonnance n° 2017-80, décret n° 2017-81 et décret n° 2017-82 du 26 janvier 2017 relatifs à l'autorisation environnementale.

Sont désormais regroupées, via un guichet unique, l'ensemble des autorisations qu'exige un projet ayant un impact environnemental. Ce dispositif va obliger les services à travailler en mode projet, en désignant au pétitionnaire un interlocuteur unique, avec des délais de réponse contraints. Par ailleurs, des actions sont en cours pour mettre en place une meilleure information sur les sols pollués.

Enfin, l'idée de réellement unifier des polices, comme par exemple ICPE et loi sur l'eau, pourrait être avancée.

Recommandation n° 2 :

Intégrer davantage l'action des associations agréées pour la protection de l'environnement (APE).

Bien que présentes dans les diverses instances départementales de concertation, certaines APE agréées s'estiment réduites à un rôle purement formel (entretien avec la FNE, précédemment cité), même si elles peuvent ester en justice et se porter partie civile.

Il serait dès lors profitable de leur permettre de s'exprimer dans un cadre général de concertation et de revue territoriale de projets. Sur ce point, les S3PI (secrétariats permanents pour la prévention des pollutions et des risques industriels), structure associative de concertation locale en lien étroit avec certaines DREAL, organisent déjà des réunions d'échanges, d'information et de concertation ; il faudrait renforcer cette tendance en permettant aux APE d'exprimer leurs préoccupations locales et de répondre à leurs interrogations sur les projets en cours d'instruction.

L'article L. 141-1 du code de l'environnement reconnaît le rôle des APE à travers l'agrément « protection de l'environnement ». Celles-ci semblent attendre de l'administration d'être véritablement associées aux politiques publiques locales en matière d'environnement, vu leur connaissance du terrain ; elles attendent par ailleurs de la justice d'être reconnues comme un vrai interlocuteur, en étant par exemple systématiquement informées des suites d'enquêtes et des audiences.

Recommandation n° 3 :

Mieux coordonner l'action de l'administration et de la justice.

En matière environnementale, l'action administrative vise avant tout à faire cesser le préjudice ou à mettre en conformité l'installation, plus qu'à obtenir une condamnation de l'exploitant. Nonobstant les critiques des associations, l'arsenal administratif s'avère sur ce point efficace (grâce aux consignations ou aux mises en demeure). La phase judiciaire est enclenchée en cas d'important préjudice environnemental (rejets toxiques ou non-respect d'une mise en demeure, par exemple). Dans ce cas, il importe que les autorités administrative et judiciaire échangent, par des contacts entre le sous-préfet d'arrondissement et le procureur de la République par exemple, et qu'à l'audience ultérieure, les agents verbalisateurs soient conviés. En un mot, l'efficacité répressive dépend de la cohérence d'action des deux pouvoirs.

A cet égard, la circulaire du 21 avril 2015¹⁰⁷ est un progrès puisqu'elle préconise la coordination des actions des parquets locaux et des administrations impliquées dans la protection de l'environnement par le biais de protocoles d'accord. Elle propose également de réserver

(107) Circulaire du 21 avril 2015 relative aux orientations de politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement.

l'engagement des poursuites pénales aux cas les plus sérieux, c'est-à-dire en cas d'atteintes directes au cadre de vie causant un préjudice grave ou irréversible à l'environnement, en cas de bénéfices importants pour le mis en cause, en cas de non-respect des mesures ordonnées ou d'échec des mesures alternatives aux poursuites tentées ou si un enjeu européen est en cause.

Enfin, une chaîne d'enquêteurs dédiée aux affaires relatives à l'environnement et à la santé publique pourrait être créée sur le modèle de la lutte contre le travail illégal et la fraude, où l'action de l'Office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI) est relayée au niveau départemental par des cellules de lutte contre la fraude, formées par l'OCLTI aux techniques d'investigations spécifiques à ce domaine d'action. Des cellules locales de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique, formées par l'OCLAESP, démultiplieraient ainsi l'action de ce dernier et seraient des interlocuteurs privilégiés des autres administrations compétentes au niveau local.

Recommandation n° 4 :

Spécialiser les magistrats du parquet et de l'instruction et les audiences de jugement :

Compte tenu de la complexité et de la technicité du droit de l'environnement et des multiples sources juridiques qui l'alimentent, la spécialisation des acteurs judiciaires amenés à travailler sur ces dossiers est nécessaire. Le parquetier référent pour le contentieux de l'environnement doit disposer du temps et de la formation nécessaires pour appréhender les infractions et diriger les investigations dans ces affaires.

Si la taille des juridictions le permet et si le nombre d'affaires d'atteintes à l'environnement le justifie, la composition du tribunal correctionnel et de la cour d'appel amenés à statuer sur ces dossiers doit se spécialiser. Les magistrats doivent pouvoir bénéficier de formations approfondies en droit de l'environnement. Des audiences dédiées devront être organisées, comme certains tribunaux de grande instance le pratiquent déjà.

Il est également proposé de modifier l'article 425 du code de procédure civile et de compléter les fonctions civiles du parquet en créant une obligation de dénonciation au ministère public, sous peine d'irrecevabilité relevée d'office par le juge, des assignations en réparation du préjudice écologique.

Une impulsion commune des ministres de l'intérieur, de la justice et de l'environnement doit être donnée à la lutte contre la criminalité environnementale pour en faire une priorité politique et un axe majeur de la politique pénale. Des moyens dédiés devront être accordés aux juridictions qui ont à connaître de ces contentieux. Une circulaire devra en outre en détailler la mise en œuvre pour l'ensemble des acteurs de la chaîne pénale concernés.

Recommandation n° 5 :

Améliorer l'outil statistique et donner plus de publicité aux décisions de justice :

La fiche « atteintes à l'environnement » de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) reflète l'activité des services de gendarmerie et des agences spécialisées (Office national de la chasse et de la faune sauvage et, désormais, Agence de la biodiversité). Il serait pertinent d'intégrer au moins l'activité des douanes en matière de lutte contre les trafics d'espèces protégées et de transferts transfrontaliers de déchets. L'ONDRP pourrait poursuivre la réflexion sur le sujet pour fournir des indicateurs qui reflètent mieux la lutte contre la criminalité environnementale en France.

Par ailleurs, le mouvement de l'open data dans les institutions judiciaires pourrait être mis à profit pour faciliter l'accès et la diffusion des décisions de justice qui concernent l'environnement, soit en créant une base de données spécifique, soit en demandant à la direction de l'information légale et administrative (services du Premier ministre) d'intégrer le sujet « environnement » aux outils de recherche du site Légifrance¹⁰⁸.

Recommandation n° 6 :

Affecter les amendes prononcées au titre des sanctions pénales prévues par le code de l'environnement à un fonds de concours géré par l'Agence française pour la biodiversité (AFB) :

Sur le modèle de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) et du fonds de concours « Stupéfiants », géré par la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA), les recettes provenant des amendes payées par les auteurs d'infractions au droit de l'environnement pourraient être rattachées par voie de fonds de concours au budget du ministère chargé de l'environnement. L'AFB en assurerait la gestion. Ces crédits seraient consacrés à l'amélioration des moyens en équipement et en fonctionnement des services et seraient répartis entre les différents ministères concernés (ministère de l'intérieur : 35 % pour la police et 25 % pour la gendarmerie, ministère chargé du budget (douanes) : 10 % et ministère de la justice : 20 %). Les 10 % restants seraient conservés par l'AFB pour financer des actions de prévention.

Recommandation n° 7 :

Créer un délit de mise en danger de l'environnement :

Du fait de la complexité et de l'éparpillement déjà évoqués du droit pénal de l'environnement dans plusieurs codes (code de l'environnement, code rural, code forestier et, à la marge, code pénal) et du fait de l'hétérogénéité des incriminations et des sanctions encourues, son usage par les professionnels est très malaisé et son effectivité par conséquent très limitée.

Aussi, pour éviter le recours à l'infraction générale de mise en danger de la vie d'autrui (article 223-1 du code pénal) peu adaptée aux atteintes à l'environnement au sens large, il est proposé de créer une incrimination spécifique visant à réprimer les délits de mise en danger de l'environnement¹⁰⁹ et d'atteinte à l'environnement. Cette double incrimination devra être insérée dans le code pénal pour lui donner de la visibilité et de la lisibilité afin que les professionnels l'identifient et n'hésitent pas à s'en saisir.

Recommandation n° 8 :

Améliorer le devoir de vigilance des entreprises et les encourager à adhérer au Pacte Mondial des Nations unies (Global Compact) :

1 - Le critère de contrôle exclusif, posé par l'article L. 225-102-4 du code de commerce créé par la loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance, apparaît restrictif au regard de la notion de « sphère d'influence » dégagée par l'Organisation de coopération et de développements économiques et l'Organisation des Nations Unies.

(108) <https://www.legifrance.gouv.fr>.

(109) Également évoqué par Didier Guérin, président de la chambre criminelle de la Cour de cassation, lors de l'ouverture du colloque sur le droit pénal face aux atteintes à l'environnement, qui a eu lieu à la Cour de cassation les 1^{er} et 2 juin 2017.

(110) OCDE, *ibidem*, p. 54.

« Les entreprises multinationales étant fréquemment considérées comme des chefs de file dans leur secteur, il ne faut pas oublier qu'elles peuvent exercer un effet d'émulation sur les autres entreprises. Faire en sorte que l'environnement des pays, dans lesquels les entreprises multinationales opèrent, bénéficie également des technologies disponibles, est un moyen important de soutenir les activités d'investissement international sur un plan plus général. »¹¹⁰

Il conviendrait d'en tenir compte en faisant référence à la notion de sphère d'influence retenue par la norme ISO 26000 relative à la responsabilité sociétale des organisations, qui la définit comme la « portée/ampleur des relations politiques, contractuelles, économiques ou autres à travers lesquelles une organisation a la capacité d'influer sur les décisions ou les activités de personnes ou d'autres organisations ».

2 - La France se situe depuis le début dans les pays les plus représentés au Global Compact des Nations unies (Pacte mondial) tant en nombre d'entreprises membres qu'en nombre d'adhérents. En 2015, plus de 1 080 entreprises et organisations françaises participent au Global Compact des Nations unies, faisant de la France le deuxième pays en nombre de participants dans le monde. En 2015, lors du 15^{ème} anniversaire du Global Compact des Nations unies, le Global Compact France a été élu par ses pairs comme l'un des 10 meilleurs réseaux locaux du Global Compact, sur 90 dans le monde. »¹¹¹

En s'appuyant sur son engagement dans le Global Compact, la France doit mobiliser davantage ses partenaires commerciaux.

Recommandations d'ordre européen.

Recommandation n°9 :

Renforcer le rôle d'Europol dans la lutte contre la criminalité environnementale :

Conformément à la position française dans le cadre des négociations sur le prochain cycle politique 2018-2021, Europol devrait développer une analyse et une veille stratégique sur les enjeux de la criminalité environnementale. Il s'agirait notamment de :

- ✓ renforcer son expertise dans le domaine de la lutte contre la criminalité environnementale, en lien notamment avec le Collège européen de police (CEPOL) ;
- ✓ surveiller et évaluer régulièrement la criminalité transfrontalière en matière d'environnement et fournir des informations aux Etats membres sur les tendances récentes de cette activité illégale ;
- ✓ soutenir le développement de la coopération multidisciplinaire transfrontalière entre les Etats membres, en mettant particulièrement l'accent sur l'échange rapide d'informations sur les infractions transfrontières à l'environnement et encourager les Etats membres à participer à la détection, à l'investigation de ces infractions puis à la mise en application des sanctions ;
- ✓ à la demande des Etats membres et sur la base de l'analyse et du renseignement sur les risques, préparer et coordonner des opérations conjointes visant à détecter les crimes contre l'environnement ;
- ✓ promouvoir des équipes communes d'enquête ;

(111) <http://www.diplomatie.gouv.fr>.

✓ organiser des réunions au niveau régional entre les agences environnementales et Eurojust.

Dans ce cadre, la France peut mobiliser son réseau d'attachés de sécurité intérieure dans les pays confrontés à ces problématiques.

Recommandation n° 10 :

Promouvoir l'entrée en vigueur de la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection de l'environnement par le droit pénal :

Le Conseil de l'Europe a ouvert à Strasbourg, le 4 décembre 1998, à la signature des Etats membres et des Etats non membres qui ont participé à son élaboration et à l'adhésion des autres Etats non membres la Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal. « Ce texte a pour but de renforcer la protection de l'environnement au niveau européen en décourageant, grâce au recours à la solution ultime du droit pénal, les comportements susceptibles de causer de graves dommages à l'environnement et d'harmoniser les législations nationales dans ce domaine. »

La France a signé la Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal le 4 décembre 1998¹¹², mais ne l'a pas encore ratifiée.

Les Etats membres de l'Union européenne étant liés par la directive 2008/99/CE¹¹³, la France devrait promouvoir la signature et la ratification de la convention du Conseil de l'Europe par les Etats européens non-membres de l'Union européenne, de manière à créer un espace homogène où l'environnement serait protégé par le droit pénal, facilitant ainsi la coopération judiciaire.

Recommandations d'ordre international.

Recommandation n° 11 :

Compléter la Convention de Palerme par un protocole relatif à la criminalité environnementale :

La Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale, complétée par trois protocoles, représente une avancée majeure dans la lutte contre la criminalité organisée transnationale et indique que les Etats membres reconnaissent la gravité des problèmes qui en découlent, ainsi que la nécessité de créer et renforcer une coopération internationale afin d'appréhender ces problématiques.

Un quatrième protocole, relatif à la criminalité environnementale, érigerait ainsi les crimes environnementaux, notamment commis par des réseaux criminels organisés, en infractions graves¹¹⁴ et compléterait ainsi la lutte contre ces réseaux (qui peuvent par ailleurs se livrer aux autres formes de trafic réprimées par la Convention de Palerme).

(112) Le 24 février 2017, 13 Etats ont signé la convention, 1 l'a ratifiée.

(113) 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.

(114) En ce sens, la mesure 13 de l'appel de Nîmes pour la lutte contre la criminalité environnementale, lancé lors de la conférence internationale « Sécurité et Crimes contre l'environnement » réunie à Nîmes les 9 et 10 novembre 2015 à l'initiative d'INTERPOL, de Nîmes Métropole et de FITS.

Recommandation n° 12 :

Favoriser l'adoption d'un Pacte mondial de l'environnement :

Il existe un grand nombre de textes internationaux, disparates et techniques, régissant le droit de l'environnement. L'environnement fait aussi l'objet de plusieurs déclarations internationales sans portée juridique. L'adoption d'un traité regroupant les principes fondateurs du droit international de l'environnement donnerait à celui-ci une nouvelle visibilité et une nouvelle dynamique normative et jurisprudentielle¹¹⁵. Le Club des juristes, qui porte cette proposition en France¹¹⁶, estime que la rédaction de ce pacte mondial de l'environnement pourrait se faire quasiment à droit constant.

Ce pacte international viendrait ainsi compléter les deux pactes internationaux de 1966, relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels. Il ne devrait toutefois pas s'accompagner de la création de nouvelles institutions environnementales, telles qu'une organisation mondiale pour l'environnement, et son respect devrait être assuré par les institutions existantes. Il y a en effet lieu de rappeler, par exemple, que la déclaration de Rio+20 a notamment permis le renforcement du Programme des Nations-Unies pour l'environnement (PNUE), qui est reconnu comme autorité mondiale de l'environnement et dont le principal organe directeur est l'Assemblée de l'ONU pour l'environnement (ANUE), créée lors de la conférence de Rio+20 pour « prendre des décisions stratégiques, apporter des orientations politiques au travail du PNUE et promouvoir une forte interface entre la science et la politique »¹¹⁸.

(116) En particulier pour les pays qui n'ont pas consacré ces principes dans des textes à valeur constitutionnelle, à la différence de la France qui dispose depuis 2004 d'une charte de l'environnement faisant partie de son bloc de constitutionnalité.

(117) Le lancement du projet de « Pacte mondial pour l'environnement » est prévu le 24 juin 2017 à la Sorbonne (Paris).

(118) <http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=37290>.

ANNEXES

Annexe 1

Bibliographie

Ouvrages

- DELMAS-MARTY Mireille, FOUCHARD Isabelle, FRONZA Emanuela et NEYRET Laurent, *Le crime contre l'humanité*, Paris, Presses universitaires de France (coll. Que sais-je ?), 2013.
- HENCKAERTS Jean-Marie et DOSWALD-BECK Louise, *Droit international humanitaire coutumier, vol. I : règles*, CICR, Bruxelles, Bruylant, 2006.
- NEYRET Laurent (dir.), *Des écocrimes à l'écocide. Le droit pénal au secours de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2015.
- PRIEUR Michel (dir.), *Droit de l'environnement*, Paris, Dalloz (coll. Précis), 7^{ème} édition, 2016.
- ROUDAUT Mickaël, *Marchés criminels. Un acteur global*, Paris, Presses universitaires de France (coll. Questions judiciaires; livre numérique), 2015.

Reuves

- « Crime environnemental, enjeux de sécurité pour les organisations », *Défis* n° 6, janvier 2016, Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice.
- *JurisClasseur lois pénales spéciales - Fascicule 15 Environnement*, Amane Gorgorza et Julien Lagoutte.
- *Le droit européen de l'environnement* – Florence Simonetti, *Pouvoirs*, n. 107- 2008/4 – Le Seuil.
- *Chronique ONU, Le magazine des Nations Unies*, vol. LI n° 4 2014, décembre 2014 :
 - *Lutter contre la criminalité liée aux espèces sauvages pour mettre fin à la pauvreté extrême et stimuler la prospérité partagée*, Zia Morales;
 - *Améliorer les compétences au niveau mondial pour détecter et saisir les espèces sauvages vendues de manière illégale*, Laure Tempier;
 - *La lutte contre les réseaux criminels impliqués dans la criminalité environnementale*, Christelle Himbert.

Rapports, études

- Study on environmental crime in the 27 Member States, Huglo, Lepage & Partners, 5 April 2007 – Final Report.
- Report on Environmental Crime in Europe, EnviCrimeNet - Intelligence Project on Environmental Crime, February 2015.
- The rise of environmental crime, UNEP & INTERPOL, June 2016.
- Strategic report – Environment, Peace and Security – a convergence of threats, UNEP & INTERPOL, December 2016.
- Council Conclusions on Countering Environmental Crime, General Secretariat of the Council of the European Union, December 2016.
- Conclusions du Conseil sur la lutte contre la criminalité environnementale - Conclusions du Conseil (8 décembre 2016), n° 15412/16.
- Report from the commission to the European Parliament, the European Council and the Council (COM(2017) 213, 12 avril.2017).

Sitographie

- Organisation des Nations Unies et autres organisations internationales
 - [United Nations Environmental program \(UNEP\)](#)
 - [United Nations Convention against Transnational Organized Crime](#)
 - http://www.wwf.fr/vous_informer/actualites/?12360/Rapport-WWF-30-des-sites-Unesco-menaces-par-le-traffic-despeces-sauvages
 - [Interpol, Environmental Security Sub-Directorate](#)
- Union européenne et Conseil de l'Europe
 - http://ec.europa.eu/environment/legal/crime/legis_en.htm
 - [EU Forum of Judges for the Environment \(EUFJE\)](#)
 - [European Network of Prosecutors for the Environment \(ENPE\)](#)
 - [EnviCrimeNet](#)
 - [European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law \(IMPEL\)](#)
 - [European Union Action to Fight Environmental Crime \(EFFACE, EU funded research project\)](#)
 - [EU Approach on Combating Wildlife Trafficking](#)
 - [Europol](#)
 - [Eurojust](#)
 - [1998 Convention of the Council of Europe on the protection of the environment through criminal law \(not yet ratified by the Member States\)](#)
 - <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017>
- Instituts de recherche, presse, divers
 - [Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law](#)
 - <http://www.journaldelenvironnement.net/article/peut-on-reprimer-le-crime-environnemental>
 - http://www.lemonde.fr/planete/article/2017/04/18/les-trafiquants-d-especes-sauvages-a-l-assaut-des-sanctuaires-classes_5112735_3244.html
 - https://www.epa.gov/sites/production/files/2017-01/documents/december_2016_enviro_crimes_case_bulletin.pdf

Annexe 2

Personnes rencontrées ou sollicitées

Administrations publiques

Conseil constitutionnel

- Laurent FABIUS, président du Conseil constitutionnel

Affaires étrangères

- Michèle RAMIS, ambassadrice chargée des menaces criminelles transnationales
- Xavier STICKER, ambassadeur pour l'environnement
- Elise REBUT, rédactrice à la sous-direction de l'environnement et du climat de la direction du développement durable (direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international) au Ministère des affaires étrangères et du développement international
- Julien WELGAN, rédacteur à la sous-direction de l'environnement et du climat (Ministère des affaires étrangères et du développement international)

Environnement

- Vincent MONTRIEUX, sous-directeur des affaires juridiques de l'environnement et de l'urbanisme au Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer
- Bernard HUBERT, adjoint au sous-directeur des affaires juridiques de l'environnement et de l'urbanisme au Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer
- Fabien PEROUZE, adjoint au chef du bureau du droit général, du droit pénal et du droit européen et international de l'environnement au Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer

Finances

- Etienne CARTOU, adjoint au chef du bureau B2 (moyens d'intervention des services et coordonnateur aérien et maritime), section coordination aérienne et maritime (Direction générale des douanes et droits indirects, DGDDI)
- Claire BOIVIN, enquêtrice à la cellule TGAP de la Direction des enquêtes douanières (DNRED)
- Amélie DIEUDE, chef de la division soutien et analyse opérationnels de la Direction du renseignement douanier (DRD)
- Caroline VAMBRE, analyste du renseignement dans cette division (DNRED)
- Maeva DAYNAC, adjointe au chef du bureau D2 (politique des contrôles), chef de la section pilotage des contrôles des produits agricoles et industriels (DGDDI)
- Laurence DAUTREY, rédactrice au bureau D2 pour le secteur chimie, déchets, environnement (DGDDI)
- Sorey FEJTO, rédacteur au bureau D3 (pilotage de la lutte contre la fraude) en charge de la CITES (DGDDI)
- Richard MICHEL, officier de douane judiciaire (SNDJ Paris)

Intérieur

- Colonel Jacques DIACONO, chef de l'Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique (OCLAESP)
- Claire LHENRY, ingénieure ENTP à l'OCLAESP
- Jérôme LEGRAND, conseiller chasse et faune sauvage à l'OCLAESP
- Commandant Dominique BOUSQUET, enquêteur à l'OCLAESP
- Chef d'escadron Eric BAIL, responsable de la division appui à l'OCLAESP

Justice

- Stéphanie FORAX, adjointe au chef du bureau du droit économique, financier et social, de l'environnement et de la santé publique, Ministère de la Justice, Direction des affaires criminelles et des grâces, Sous-direction de la justice pénale spécialisée
- Benjamin LE CHATELIER, vétérinaire inspecteur assistant spécialisé au Parquet de Paris
- Stéphane LE TALLEC, vice-procureur près le Tribunal de grande instance de Paris, section sociale, consommation et environnement
- Jean-Philippe RIVAUD, magistrat de liaison Brésil, Surinam, Vice-président du Réseau européen des procureurs pour l'environnement

Union européenne

- Anabela GAGO, cheffe de l'unité lutte contre la criminalité organisée, Direction générale de la migration et des affaires intérieures, Commission européenne
- Adrianna MIEKINA, unité lutte contre la criminalité organisée, Direction générale de la migration et des affaires intérieures, Commission européenne

Interpol

- Henri FOURNEL, coordonnateur du programme « sécurité environnementale » à Interpol

Enseignement supérieur et recherche

- Vincent DELBECQUE, responsable des études criminologiques à l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales
- Fabrizio MACCAGLIA, maître de conférences en géographie à l'Université François Rabelais de Tours
- Laurent NEYRET, professeur de droit privé à l'Université de Versailles Saint-Quentin

Organisation professionnelle, association

- Marie EILLER CHAPEAUX, direction des affaires juridiques, service Europe, à la Fédération nationale des travaux publics
- Valérie BAILLAT, chargée d'études juridiques à la Fédération nationale des travaux publics
- Stéphane RUTARD, direction du développement durable à la Fédération nationale des travaux publics
- Christian HUGLO, avocat, cabinet Huglo-Lepage, et enseignant
- Marc REYMOND, administrateur de France Nature Environnement
- Mathieu LABRANDE, bénévole au pôle juridique de France Nature Environnement National
- Philippe HEURDEVANT, trésorier de France Nature Environnement Ile de France, président de l'association Sauvons les Yvelines

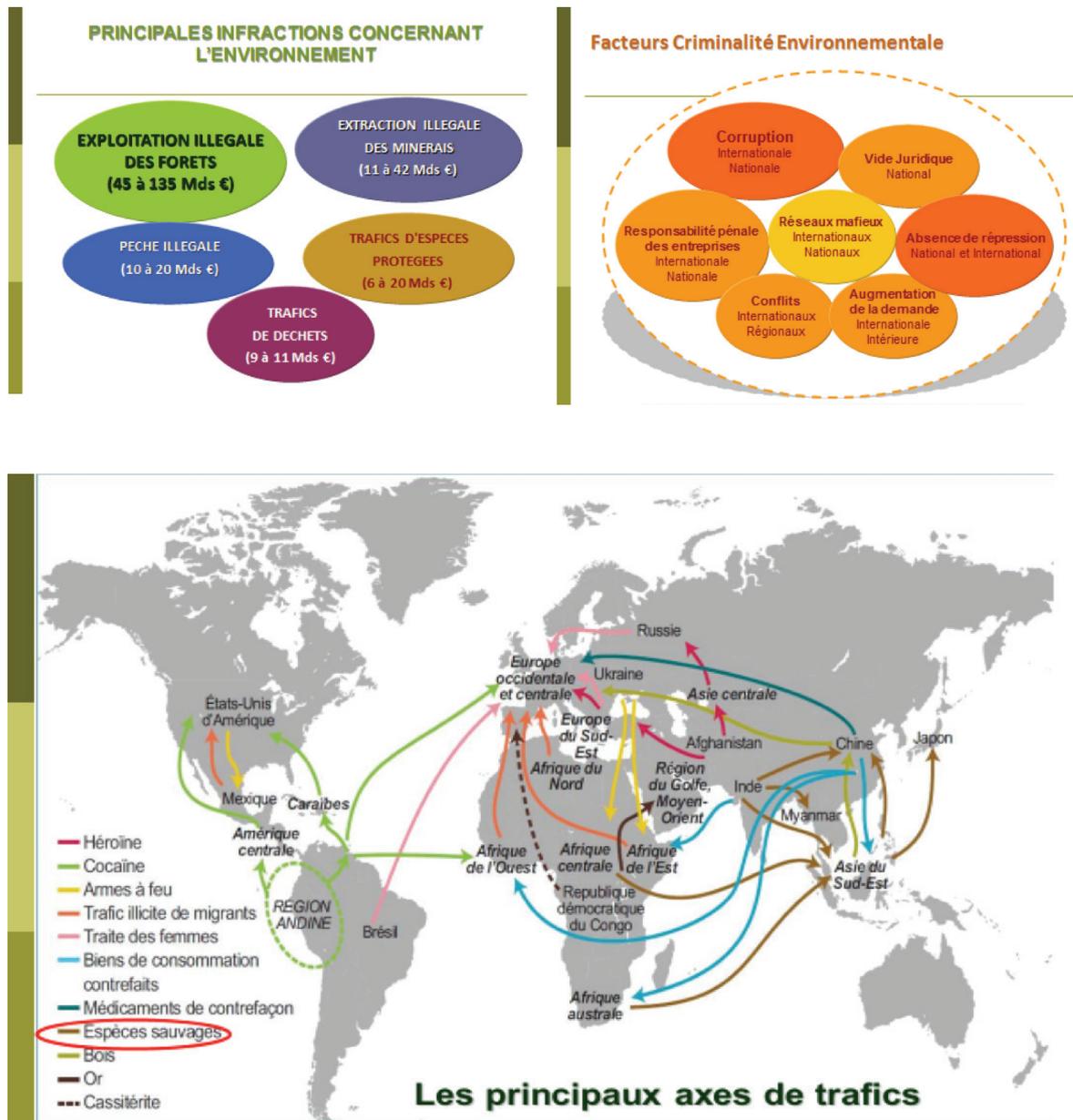
ANNEXE 3

Liste des acronymes

AFB	Agence française pour la biodiversité
ANUE	Assemblée des Nations unies pour l'environnement
APE	Association de protection de l'environnement
ARS	Agence régionale de santé
CDNPS	Commission départementale de la nature des sites et des paysages
CEPOL	Collège européen de police
CITES	Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (ou Convention de Washington)
CNUDD	Conférence des Nations unies sur le développement durable
CODERST	Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques
CSS	Comité de suivi de site
DDI	Direction départementale interministérielle
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
FNE	France Nature Environnement
ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
IMPEL	Implementation and Enforcement of Environmental Law - Réseau de l'Union européenne pour la mise en œuvre et l'application du droit de l'environnement
Interpol	International Criminal Police Organization - Organisation internationale de police criminelle
MILDECA	Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives
MISEN	Mission interservices de l'eau et de la nature
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCLAESP	Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONCFS	Office national de la chasse et de la faune sauvage
ONDRP	Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
RSE	Responsabilité sociétale des entreprises
SOCTA	European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment
SNDJ	Service national de douane judiciaire
S3PI	Secrétariat permanent pour la prévention des pollutions et des risques industriels
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
VNF	Voies navigables de France
WWF	World Wide Fund for Nature (Fonds mondial pour la nature)

Annexe 4

Principales données relatives à la criminalité environnementale



Source : Rapport 2016 PNUE (Programme des Nations unies pour l'environnement) et INTERPOL (US\$ conv. en €).



INSTITUT NATIONAL DES HAUTES ÉTUDES DE LA SÉCURITÉ ET DE LA JUSTICE

École militaire - 1 place Joffre - 75007 Paris

Tél: +33 1 76 64 89 00