

Justice pour l'environnement : une justice pour prévenir le monde d'après

Delphine Agoguet, Daniel Atzenhoffer, Vincent Delbos

DANS **REVUE JUSTICE ACTUALITÉS** 2021/1 N° 25 , PAGES 8 À 11
ÉDITIONS **ÉCOLE NATIONALE DE LA MAGISTRATURE**

ISSN 2646-8301

DOI 10.3917/rja.025.0008

Date de mise en ligne : 20/09/2024

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-justice-actualites-2021-1-page-8?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour École nationale de la magistrature.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

JUSTICE POUR L'ENVIRONNEMENT : UNE JUSTICE POUR PRÉVENIR LE MONDE D'APRÈS

Par

Delphine AGOGUET, Daniel ATZENHOFFER, Vincent DELBOS

Magistrats - Inspection générale de la justice (IGJ)

Co-auteurs du rapport de la mission d'évaluation interministérielle « Une justice pour l'environnement »¹

En ouvrant ce numéro 25 de la RJA consacré au droit pénal de l'environnement, nous mesurons le chemin parcouru, depuis la remise de notre rapport « Une justice pour l'environnement » à l'automne 2019, il y a un peu plus de dix-huit mois maintenant.

Ce rapport d'inspection a une histoire. Il est le fruit d'une commande partagée entre les ministres de la Justice et de la Transition écologique afin de disposer d'un diagnostic multidimensionnel des relations que la justice judiciaire entretient avec la question écologique, dans un univers institutionnel complexe où se croisent divers domaines, tous en plein bouillonnement.

La science en premier lieu, qui livre des données inquiétantes sur le réchauffement climatique et la perte inéluctable de la biodiversité.

Le droit, bien sûr, avec l'émergence de nouveaux droits « non subjectifs » : ceux des entités naturelles qui sous-tendent les notions de préjudice écologique ou de dommage environnemental, susceptibles de fonder demain un régime spécial de responsabilité civile et pénale environnementale des entreprises encore à ses balbutiements.

La politique, enfin, concernant les choix et la question de l'acceptabilité des mesures prises en faveur du climat, avec une forte sensibilité de l'opinion, et des résistances de certains secteurs de la société qui impliquent des arbitrages difficiles dans un contexte où les enjeux dépassent largement les frontières de l'État lui-même.

C'est avec cette feuille de route, cette série de questionnements, qu'il nous était demandé de tenter de définir la place qui pouvait, qui devait, être dévolue à l'institution judiciaire et de formuler quelques propositions à cet égard.

Évaluer la situation à 360°

Au départ, une affirmation abrupte de nos collègues du ministère de la Transition écologique : « *la justice ne fait rien...* ». Rien pour réprimer ceux qui délibérément portent des atteintes graves et répétées aux écosystèmes, avec des autorités administratives parfois bien complaisantes. Rien pour sanctionner ceux qui, particuliers ou entreprises, entravent les protections des milieux, parcs naturels, espaces protégés. Rien enfin pour prévenir et réparer le préjudice écologique. Cet a priori devait être étayé mais sa part de vérité nous a interpellés. Comment se faisait-il que le juge, régulateur naturel des conflits majeurs dans un État de droit, puisse être effectivement autant absent sur un contentieux aux tels enjeux sociétaux ? Il nous est alors apparu que pour remédier à la situation, une solution radicale devait consister à replacer le juge judiciaire au cœur de la prévention et de la réparation des

¹ « [Une justice pour l'environnement](#) », Mission d'évaluation des relations entre justice et environnement, CGEDD n° 012671-01 et IGJ n° 019-19, oct. 2019.

atteintes à l'environnement et tracer une trajectoire pour permettre à la justice de changer de paradigme judiciaire.

Pour cela, il fallait une démarche novatrice qui permette d'appréhender la dimension systémique du sujet et établir un état des lieux partagé pour mieux le replacer ensuite au cœur de l'organisation judiciaire.

La méthode retenue devait avoir pour finalité d'apporter une vision panoptique des enjeux, des réflexions et des conceptions en cours. Aussi, le choix a été fait d'une approche pragmatique, alliant des entretiens dans les territoires, judiciaires et administratifs, mais aussi avec des ONG et le milieu des entreprises. Cette démarche s'est aussi appuyée sur des tables rondes organisées en collaboration avec la Mission de recherche Droit et Justice², en amont et en aval de la rédaction du rapport, pour réunir l'ensemble des acteurs, chercheurs et praticiens, avocats, professeurs de droit, magistrats, services ministériels porteurs de connaissances sur le sujet. Par ailleurs, il fallait une ouverture sur le monde, en faisant du parangonnage, auprès de quelques pays, ayant, à des degrés divers, posé des jalons sur la voie d'une juridictionnalisation des litiges environnementaux et auprès des institutions internationales productrices de normes communes, dont celles de l'Union européenne, génératrice des règles de base fondant notre droit environnemental.

Mettre en lumière les processus administratifs, policiers et judiciaires des litiges environnementaux

De cet ensemble, il est ressorti rapidement que les nomenclatures étaient assez diverses, rangeant sous des dénominations similaires des contenus assez différents. Néanmoins, des données quantitatives obtenues, il résultait qu'environ 1 % des contentieux en matière pénale, civile ou administrative avaient pour objet l'environnement. L'état des lieux mettait aussi en exergue des organisations administratives mal coordonnées, des polices spécialisées de l'environnement éclatées, malgré les clarifications opérées par l'ordonnance du 11 janvier 2012³, et le cloisonnement entre celles ayant trait à la protection de la biodiversité et celles qui contrôlent les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), le risque industriel et agricole.

À l'issue de ses investigations et analyses, la mission a formulé 21 recommandations en vérifiant à chaque étape leur faisabilité et leur acceptabilité. Le prisme était d'élaborer une proposition globale à la fois policière et judiciaire, civile et pénale, préventive et réparatrice, et autant que possible administrative, pour renforcer la protection de l'environnement et construire un édifice de justice dont un juge régulateur spécialisé serait la clé de voute.

Renforcer l'expertise des polices et des tribunaux en quittant la logique des silos

La solidité de l'édifice suppose d'abord de se donner les moyens de rapprochements utiles au stade des enquêtes et procès-verbaux de constatations sans pour autant mettre un terme au dualisme des polices administratives et judiciaires. C'est tout le sens de la proposition du rapport visant à mettre en place dans chaque département de comités opérationnels de défense écologique (les CODDE) co-présidés par le préfet et le procureur pour assurer un suivi des procédures, avec notamment pour objectif que la poursuite n'arrive pas trop tard. La circulaire du 11 mai 2021 signée du ministre de la

² Colloque [Justice pour l'environnement - Une semaine de débats pour préparer une ère nouvelle](#), Collège des Bernardins, 5-9 oct. 2020.

³ Ord. 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.

Justice visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale insiste à cet égard sur la nécessité de « *constituer de nouvelles synergies dans le traitement des procédures pénales* »⁴.

Une fois le parquet saisi, encore faut-il que les investigations conduites puissent embrasser non seulement les aspects de procédure pénale propres à l'enquête judiciaire mais aussi les dispositions plus techniques. Il existe des inspecteurs de l'environnement au sein de l'Office français de la biodiversité, un office spécialisé de la gendarmerie, l'OCLAESP, mais également d'autres acteurs comme le service d'enquêtes judiciaires des finances jouant notamment un rôle essentiel dans la constatation des infractions de dimension internationale portant sur les espèces protégées. Dans un souci de rationalisation autant que de professionnalisation, le rapport a préconisé de constituer un service national d'enquêtes judiciaires environnementales agissant sous mandat judiciaire exclusif ayant les compétences requises tant au plan procédural que technique.

Outre ce renforcement à l'échelon départemental et national d'une police environnementale spécialisée, la mise à disposition d'assistants spécialisés issus du ministère de la Transition écologique au profit de la justice et des juridictions a également été recommandée par notre mission d'inspection.

Mais le pivot central de cette construction est la spécialisation du juge et des juridictions. La protection de l'environnement n'est pas qu'une affaire de poursuites pénales ; et pour être efficace, elle a aussi besoin d'un juge qui prévient les atteintes et ordonne leur réparation quand elles sont commises. C'est sur ce fondement que la mission a recommandé de créer à partir des territoires judiciaires, des juridictions spécialisées dans la protection de l'environnement. La loi du 24 décembre 2020 a repris cette recommandation centrale du rapport d'inspection en créant dans chaque cour d'appel des pôles spécialisés dans les atteintes complexes de nature pénale à l'environnement et, dans le même temps, compétent pour trancher les actions civiles en matière de réparation du préjudice écologique.

Le décret du 16 mars 2021 a ainsi entériné les propositions des chefs de cour d'appel et désigne 35 pôles judiciaires spécialisés en matière pénale et civile dans ce domaine⁵. La recommandation de la mission d'inspection suggérait d'aller plus loin en désignant statutairement des juges et des procureurs spécialisés. La circulaire précitée du ministre de la Justice présente en outre les critères de répartition entre les différentes juridictions pouvant avoir à connaître d'un litige environnemental, tant en matière pénale que civile.

Une autre recommandation de la mission, soutenue par la doctrine, a également été retenue par le législateur : la création d'une convention judiciaire d'intérêt écologique. Là aussi, la mission proposait plus qu'une simple transposition du dispositif de justice négociée existant en matière de lutte contre la fraude et la corruption en suggérant la tenue d'une audience publique permettant un débat contradictoire, au-delà de la simple homologation, en présence des parties prenantes, victimes ou parties civiles, pour donner au juge la faculté de contrôler directement ou indirectement la bonne mise en œuvre de la convention judiciaire avec possibilité de l'amender. La loi n'a pas retenu cette option. En outre, la mission invitait à créer un moniteur de la réalisation de la convention, comme l'Agence française anticorruption le mène pour les CJIP de la loi Sapin 2. Les arbitrages rendus confèrent cette tâche essentielle à un service du ministère de la Transition écologique. La circulaire ministérielle du 11 mai 2021 présente en annexe la liste exhaustive des services déconcentrés et des

⁴ Circ. du 11 mai 2021 visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale, NOR : [JUSD2114982C](#).

⁵ D. n° [2021-286](#) du 16 mars 2021 désignant les pôles régionaux spécialisés en matière d'atteintes à l'environnement en application des articles 706-2-3 du code de procédure pénale et L. 211-20 du code de l'organisation judiciaire et portant adaptation du code de procédure pénale à la création d'assistants spécialisés en matière environnementale : JORF 17 mars 2021, texte n° 15.

administrations centrales référentes du ministère de la Transition écologique qui pourront effectuer ces contrôles, selon les infractions au code de l'environnement⁶.

Les juridictions devront aussi pouvoir s'appuyer sur des relais territoriaux au plus près des citoyens. Avec la proposition de création de points d'accès à la justice environnementale, pourraient se créer les conditions d'une information citoyenne, d'une orientation aussi des plaignants ou des requérants, en facilitant l'accès à la justice écologique. Ces lieux, inspirés des maisons de la justice et du droit devraient être des espaces de création de modes de justice alternatifs comme des mesures de médiation environnementale ou encore des mesures de réparation environnementale. Cette recommandation, fondée sur une lecture pragmatique et territorialisée des dispositions de la convention d'Aarhus, si elle n'a pas été reprise par l'exécutif comme un instrument complémentaire et essentiel des politiques publiques d'accès au droit, a en revanche reçu un début d'application par la mobilisation de collectivités locales, de barreaux, de certaines communautés universitaires, ou de CDAD.

La mission a également appelé de ses vœux la création d'une autorité en charge de la défense des biens communs et des intérêts des générations futures. Si la recommandation de la mission avait été dans un premier temps reçue assez froidement, le Premier ministre a désigné une députée, Mme Cécile MUSCHIOTTI, pour examiner la faisabilité de la création d'une *Ombudspersonne* chargée de l'environnement après que la Convention citoyenne pour le climat a évoqué ce sujet dans ses propositions de réforme constitutionnelle.

Enfin, les atteintes à l'environnement étant non seulement systémiques mais aussi globales, la protection de l'environnement ne peut pas connaître de frontières. Qu'il s'agisse de litiges transfrontaliers ou des institutions génératrices du droit substantiel, l'horizon de la répression ne peut pas être restreint à l'espace national, ce qui a conduit la mission à recommander que les futures juridictions pour l'environnement soient dotées d'une compétence universelle. Cette dimension transnationale conduit à esquisser de nouveaux développements dans la coopération judiciaire, dont l'extension des compétences du nouveau parquet européen aux enjeux de la transition écologique, le Green deal⁷ devant, pour être effectif, rencontrer la justice.

Il faut enfin que le juge s'approprie pleinement le droit pénal de l'environnement ; c'est sans doute l'une des finalités de ce numéro. Il faut le rendre plus visible, plus efficace et plus clair. Nous y revenons plus en détail dans un second article de ce numéro⁸.

Pour le reste, seule une alliance entre la communauté judiciaire, magistrats et avocats, les ONG et les collectivités territoriales, ainsi qu'un dialogue des juges administratifs et judiciaires, peuvent rendre praticable le chemin qui vient de s'ouvrir. C'est à cette condition que la justice peut jouer un rôle majeur dans cette lutte contre le réchauffement climatique et la perte de la biodiversité. La déclinaison des stratégies et plans d'action qui accompagnent le Green deal européen ne s'y trompe d'ailleurs pas en incitant la Commission et les États membres à soutenir les coopérations et le renforcement des échanges dans ce domaine.

Ne manquons pas cette opportunité aujourd'hui ouverte, les générations futures nous le reprocheraient et elles auraient raison.

⁶ [Annexe 5](#) de la circ. du 11 mai 2021 visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale - Les services de l'administration en charge du contrôle de la CJIP (art. 41-1-3 2° et 3° du code de procédure pénale).

⁷ Le Pacte vert pour l'Europe - Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, 11 déc. 2019, [COM \(2019\) 640 final](#).

⁸ « Les incriminations environnementales », p. 84.