



La protection de l'environnement devant les tribunaux judiciaires répressifs

Pierre Lascoumes*, Odile Timbart**

La protection de l'environnement représente 2% de l'activité des tribunaux judiciaires répressifs, qui ont ainsi prononcé 11 152 condamnations en 1991. Ces condamnations sanctionnent un ensemble d'infractions vaste et très hétérogène.

En effet, la protection de l'environnement peut s'opérer selon trois modes : de façon implicite par la régulation de la chasse, de la pêche et du camping (51% des condamnations) ; de façon indirecte à travers la réglementation de l'urbanisme, des installations classées et des exploitations rurales et forestières (28%) ; enfin, de façon directe par la répression des actes de pollution et des atteintes aux milieux naturels (21%).

La nature des infractions commises conditionne le contenu des peines prononcées et la durée des procédures.

En 1991, les juridictions pénales ont prononcé 11 152 condamnations sanctionnant des infractions relatives à la protection de l'environnement. Rapporté à l'ensemble des contentieux, le domaine de l'environnement représente ainsi 2% du nombre total annuel de condamnations pénales (568 400).

De 1984 à 1991, le nombre des condamnations prononcées en matière d'environnement diminue de 30% -tableau 1-. En effet, si les effets de la loi d'amnistie de 1988 se font encore sentir en 1989, la remontée ultérieure du nombre de condamnations ne ramène pas le niveau de 1991 à celui de 1984.

Les condamnations prononcées en 1991 sanctionnent, à titre principal, deux fois sur trois une contravention de 5^e classe (7 400) et une fois sur trois un délit (3 752)¹.

Le délai moyen de procédure varie fortement en fonction du type de l'infraction principale. Les délits nécessitent ainsi des procédures deux fois plus longues (22,3 mois) que les contraventions de 5^e classe (9,9 mois).

Pour les contraventions, la procédure simplifiée de l'ordonnance pénale -dont la durée moyenne ne dépasse pas 7 mois- est d'un usage beaucoup moins fréquent dans le domaine de l'environnement que dans les autres contentieux

Tableau 1. Le contentieux de l'environnement
Les condamnations prononcées de 1984 à 1991

Nature de l'infraction principale	1984	1986	1989	1990	1991*
Total	15 878	15 686	9 810	10 501	11 152
Protection implicite de l'environnement..	8 039	7 927	4 902	5 256	5 652
chasse, pêche.....	8 015	7 897	4 742	5 065	5 471
camping.....	24	30	160	191	181
Protection indirecte	3 430	4 435	2 318	2 824	3 107
urbanisme, construction, sites	2 320	3 285	1 595	1 720	2 033
installations classées.....	282	371	304	410	358
vétérinaire, élevage.....	766	708	401	664	672
rural, forestier	62	71	18	30	44
Protection directe	4 409	3 324	2 590	2 421	2 393
pollution	4 212	2 911	2 206	2 023	1 978
eau, nature	197	413	384	398	415

* Données estimées

Source : casier judiciaire national

* Directeur de recherche au CNRS - Groupe d'analyse des politiques publiques, Paris I. Travaux réalisés dans le cadre d'une recherche effectuée en collaboration avec le Service de la recherche, des études et du traitement de l'information sur l'environnement (SRETIE - Ministère de l'environnement).
** Statisticienne à la sous-direction de la Statistique, des Études et de la Documentation.

1. Compte tenu du fait qu'une même condamnation peut sanctionner plusieurs infractions, ces condamnations répriment au total 13 322 infractions relatives à la protection de l'environnement. Dans la suite du texte, une condamnation sera toujours caractérisée par l'infraction principale (la première citée).

(9% des contraventions contre près de 20%). Malgré cela, les contraventions en matière d'environnement sont, dans l'ensemble, jugées aussi rapidement que les autres.

Il n'en est pas de même des délits, dont le traitement s'avère presque deux fois plus long en matière d'environnement. Quel que soit leur mode de jugement (contradictoire, contradictoire à signifier, défaut ou itératif défaut), la durée de procédure reste comprise entre 20 et 23 mois.

Le contentieux pénal de l'environnement recouvre un ensemble d'infractions relativement vaste et hétérogène (voir encadré). L'inventaire effectué pour définir son champ a permis d'identifier 328 natures d'infractions différentes², qu'il fallait donc classer en plusieurs groupes afin de les étudier. La classification courante, fondée sur les domaines juridiques classiques (droit rural, droit de l'urbanisme, droit de la mer, ...), a dû être écartée, car sa cohérence au regard du champ de l'étude n'est qu'apparente.

Trois modes de protection des milieux naturels

Les infractions retenues ont été classées en trois groupes, définis transversalement aux domaines juridiques classiques, en prenant en compte l'intérêt environnemental protégé, et son mode de protection, qui peut être direct ou indirect. En effet, les incriminations pénales qui protègent directement un bien environnemental sont minoritaires. Cette protection s'effectue le plus souvent indirectement, via la régulation d'une activité humaine. Par exemple, la réglementation de la chasse, dont l'origine est antérieure à tout souci d'écologie, ne prétend pas assurer la protection des espèces, mais limite une activité économique et de loisir en vue de sa perpétuation (rôle des plans de chasse). La protection de certaines espèces relève d'une autre logique, celle de la protection de la nature.

Les infractions en matière d'environnement ont ainsi été réparties en trois groupes, qui correspondent à trois modes de protection des milieux naturels.

□ **Une protection implicite**, à travers la régulation d'activités humaines (essentiellement la chasse et la pêche). Ces infractions visent la police de certains comportements et, ce faisant, assurent implicitement la protection des espèces ou des milieux. Le contrôle des activités de camping relève de la même approche, dans la mesure où les infractions portent soit sur les pratiques de camping dites "sauvages", soit sur le non-respect de mesures d'hygiène.

□ **Une protection indirecte**, à travers l'organisation de procédures administratives, qu'il s'agisse d'un contrôle a priori par voie d'autorisation, ou a posteriori par voie de déclaration. Dans le cadre de ces procédures administratives, les interventions de l'autorité publique doivent concilier des intérêts divergents, en matière d'aménagement, de développement économique et social, de protection de la qualité de la vie et des milieux naturels, sans que la part respective de chaque objectif soit précisément déterminée.

C'est cette logique qui s'applique pour le contrôle des établissements industriels, des décharges, des élevages, des plans d'aménagement, des permis de construire, des projets de défrichement ou de mise en culture de certaines zones, mais aussi pour le contrôle de la circulation des produits dangereux ou celui des organismes génétiquement modifiés. Dans tous ces domaines, la sanction pénale porte toujours sur le non-respect des procédures administratives et non sur une atteinte à l'environnement.

□ **Une protection directe**, à travers les incriminations pénales qui font de l'atteinte aux milieux ou aux espèces un comportement directement sanctionné (protection des ressources en eau, des éco-systèmes sensibles, de certaines espèces végétales ou animales). Ce mode de protection, qui sanctionne les atteintes à l'environnement "au sens propre", reste encore peu développé en droit français.

La protection implicite de l'environnement par la réglementation de la chasse, de la pêche et du camping, représente plus de la moitié des condamnations du domaine étudié. Cette part relative reste assez stable depuis 1984.

Chasse et pêche : des contraventions en forte diminution

Cependant, les infractions en matière de chasse et de pêche se distinguent nettement des infractions en matière de camping.

En matière de chasse et de pêche, le nombre de condamnations diminue fortement, passant de 8 039 en 1984 à 5 471 en 1991. Cette chute est particulièrement sensible à partir de 1986. Ces infractions -fortement contraventionnelles- sont traitées dans des délais relativement courts, qui n'ont pas varié depuis 1984 (10,5 mois). Plus de neuf fois sur dix, les auteurs sont condamnés à une amende, dont le montant moyen

Tableau 2. La protection implicite de l'environnement. Peine principale et durée de procédure

Condamnations en 1991*	Total	Chasse, pêche	Camping
Nombre de condamnations	5 652	5 471	181
Dispense de peine	100	77	23
Emprisonnement.....	133	129	4
dont sursis total.....	100	97	3
Amende	5 219	5 067	152
Peines de substitution	200	198	2
Montant moyen des amendes (en F.)	2 222	2 195	3 216
Durée de procédure (en mois).....	10,8	10,5	19,1

* Données estimées

Source : casier judiciaire national

2. Nombre de natures d'infraction (NATINF) ayant fait l'objet d'une condamnation en 1991

n'atteint pas 2 200 Francs -tableau 2-. Enfin, les peines de substitution représentent 3,6% des décisions en 1991, alors qu'elles n'étaient pratiquement pas utilisées sept ans auparavant.

Une mesure complémentaire vient alourdir la peine principale dans 15% des cas. Il s'agit le plus souvent d'une interdiction de chasser (par retrait du permis ou interdiction de le délivrer), ou d'une confiscation spéciale liée au produit de la chasse et de la pêche.

En matière de camping, le nombre de condamnations a tendance à croître depuis 1984, tout en restant beaucoup plus limité (181 en 1991). Ces infractions, qui sont essentiellement des délits, nécessitent une procédure deux fois plus longue (plus de 19 mois). L'amende reste la sanction prépondérante, mais les juges prononcent aussi des dispenses de peine (13% des cas). Les amendes infligées, en moyenne plus de 3 200 Francs, apparaissent nettement supérieures à celles qui sont retenues en matière de chasse et de pêche.

Des mesures complémentaires, telles que l'obligation de remise en conformité des lieux, peuvent venir s'ajouter à la sanction principale.

Urbanisme et installations classées : les amendes les plus lourdes

L'environnement fait l'objet d'une protection indirecte, par voie administrative, en matière d'urbanisme et d'installations classées, et en matière vétérinaire, rurale et forestière.

Les condamnations qui sanctionnent ces infractions représentent près de 28% des condamnations du domaine de l'environnement.

Les sanctions prononcées diffèrent selon la matière de l'infraction : urbanisme ou installations classées d'une part, exploitation rurale ou forestière d'autre part -tableau 3-.

Alors que l'amende apparaît comme la sanction quasi-exclusive en matière de réglementation rurale et forestière (97% des cas), sa fréquence est moindre en matière d'urbanisme et d'installations classées. Mais son montant est alors plus élevé : il atteint en moyenne 6 000

Tableau 3. La protection indirecte de l'environnement. Peine principale et durée de procédure

Condamnations en 1991*	Total	Urbanisme	Install. classées	Vétérin., élevage	Rural, forestier
Nombre de condamnations	3 107	2 033	358	672	44
Dispense de peine	399	349	37	11	2
Emprisonnement.....	42	12	19	11	0
dont sursis total.....	33	10	13	10	0
Amende.....	2 635	1 643	300	650	42
Peines de substitution.....	31	29	2	0	0
Montant moyen des amendes (en F.)	8 093	10 590	5 941	3 759	5 627
Durée de procédure (en mois).....	22,0	26,4	19,6	10,3	19,0
* Données estimées		Source : casier judiciaire national			

Francs pour les infractions à la réglementation des installations classées et 10 600 Francs pour les infractions à la réglementation de l'urbanisme.

Dans ces deux domaines, les juges prononcent aussi des dispenses de peine (respectivement 10 et 17%). Ces taux relativement élevés de dispenses de peine reflètent un recours croissant aux mesures restitutives, la remise en état étant alors préférée à la classique sanction rétributive. Enfin, les peines d'emprisonnement concernent plus de 5% des condamnations pour non-respect de la réglementation des installations classées.

Ce sont aussi les infractions -essentiellement délictuelles- commises en matière d'installations classées et d'urbanisme, qui nécessitent les délais de procédure les plus longs : de l'ordre de 20 et 26 mois.

Les mesures complémentaires, qui accompagnent près d'une condamnation

sur quatre, sont des mesures emportant obligation de procéder, soit à la mise en conformité des lieux (40%), soit à la démolition des travaux entrepris (40%), soit encore au rétablissement des lieux en l'état antérieur (13%). Les autres mesures complémentaires sont relatives à la publicité des décisions de justice par voie de presse ou d'affichage.

Atteintes directes aux milieux : un rôle encore limité

La protection directe de l'environnement s'effectue par la répression des actes de pollution et des atteintes à l'eau et à la nature. Ces infractions sont à l'origine de près de 2 400 condamnations en 1991 -tableau 4-. Ces condamnations, dont le nombre diminue presque de moitié depuis 1984, voient leur poids relatif, dans le domaine de l'environnement, passer de 28 à 21%.

Tableau 4. La protection directe de l'environnement. Peine principale et durée de procédure

Condamnations en 1991*	Total	Pollution	Eau, nature
Nombre de condamnations	2 393	1 978	415
Dispense de peine	84	60	24
Emprisonnement.....	32	13	19
dont sursis total.....	21	7	14
Amende.....	2 233	1 900	333
Peines de substitution.....	44	5	39
Montant moyen des amendes (en F.)	2 091	2 025	2 543
Durée de procédure (en mois).....	11,6	10,8	15,6
* Données estimées		Source : casier judiciaire national	

Parmi ces condamnations, dominant en fait les contraventions dites de "pollution des sols", relatives aux abandons d'épaves et aux décharges ou abandons de déchets sauvages. Ce sont ces contraventions qui sont en forte diminution.

En revanche, les condamnations pour atteintes directes aux milieux (principalement l'eau) et aux espèces protégées tendent à progresser. Parmi les atteintes à l'eau, se trouvent notamment les infractions à l'article L 232.2 du Code rural³, qui est aujourd'hui, de loin, le texte le plus utilisé : 187 condamnations sur les 415 prononcées pour atteintes à l'eau ou à la nature en 1991.

Si les infractions pour acte de pollution sont traitées, en moyenne, dans les mêmes délais que l'ensemble des contraventions de 5^e classe, les atteintes à l'eau et à la nature -qui sont des délits-voient leurs procédures aboutir plus rapidement que l'ensemble des délits relatifs à l'environnement (15,6 mois contre 22,3 mois).

Les atteintes à l'eau et aux espèces protégées sont sanctionnées quatre fois sur cinq par une amende. Les peines de substitution sont utilisées près d'une fois sur dix. Enfin, les peines d'emprisonnement, presque inexistantes en 1984, s'appliquent à 4.6% des condamnations en 1991.

Les juges prononcent peu de mesures complémentaires. Elles n'accompagnent que 4,6% des condamnations et il s'agit alors d'interdiction de chasser, de confiscation spéciale ou de publicité des décisions de justice. ■

La dispersion des compétences dans le contentieux de l'environnement

Le contentieux de l'environnement couvre un champ très vaste, caractérisé par une double hétérogénéité. Celle, tout d'abord, du domaine, qui va du bruit au commerce d'espèces protégées, de la pollution des eaux à la dégradation d'un site par affichage illicite, etc. Celle, ensuite, des multiples acteurs susceptibles d'intervenir, qu'ils soient publics (une dizaine d'administrations, les maires, les gardes habilités, ...) ou privés (les plaignants individuels, les associations).

La pluralité des circuits

Le contentieux de l'environnement, dont le champ s'avère difficile à construire, passe ainsi par une pluralité de circuits. Les institutions qui ont à connaître de ce contentieux sont, en effet, diverses.

- Les juridictions administratives ont compétence en matière de contestation de règlements d'urbanisme et de permis de construire dans des zones protégées (sites, littoral, montagne), de contestation d'arrêtés préfectoraux d'autorisation d'exploiter (usine, élevage, aéroport), de mise en cause d'enquêtes publiques ou d'études d'impact, etc.
- Les juridictions civiles traitent les demandes en réparation des dommages

résultant d'une nuisance de voisinage ou d'un trouble de l'environnement (chantier bruyant, usine malodore, ...).

- Les juridictions répressives, lorsqu'elles sont saisies par le parquet, ont à connaître des infractions aux dispositions protectrices de l'environnement.
- Enfin, les administrations règlent aussi une part -parfois considérable- des conflits, dans le cadre de procédures non juridictionnelles, comme les transactions du code rural (chasse, pêche) ou les pouvoirs de mise en demeure et de sanction administrative (installations classées)¹.

Le champ de l'étude

C'est le circuit de l'action judiciaire pénale qui fait, ici, l'objet d'une étude. A la suite du "Plan national pour l'environnement" de 1990, qui soulignait la nécessité d'une harmonisation des pratiques de poursuite en la matière, une commission "Ecologie et action publique" s'est penchée, en 1991, sur les problèmes de mise en oeuvre du droit pénal de l'environnement. Son rapport relevait alors l'existence de lacunes dans les études statistiques décrivant l'activité des tribunaux répressifs dans le domaine de l'environnement.

1. Deux exemples témoignent de l'importance de ces procédures. En matière de pollution des eaux, les trois quarts des affaires constatées en 1990 ont été réglées par une transaction, 17,5% ont donné lieu à des poursuites pénales et 7,5% ont fait l'objet d'un classement sans suite. En matière d'installations classées, l'administration a prononcé 1720 sanctions en 1990, la plupart étant des mises en demeure.

3. L'article L 232.2 du Nouveau Code rural est relatif à la protection de la faune piscicole et de son habitat (Chapitre II - Préservation des milieux aquatiques et protection du patrimoine piscicole). Ce texte de sanction est complété par une procédure de transaction administrative à la discrétion des directions départementales de l'agriculture. Les règlements par voie transactionnelle, bien qu'en légère régression depuis cinq ans, concernent toujours les deux tiers des dossiers.

Directeur de la publication : Jacqueline Artiguebaille
Rédacteur en chef : Brigitte Munoz-Perez, assistée de Marie-Laure Monteil
Maquette : Denis Toussaint
ISSN 0998 - 2922
© JUSTICE 1993

Pour toute demande de renseignements, contacter la section diffusion de la sous-direction de la Statistique, des Études et de la Documentation, téléphone 44 77 66 27.

Le numéro : 6 Francs

L'abonnement : 50 Francs les 11 numéros

Chèque libellé à l'ordre de la "Régie du ministère de la Justice".