

7. LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT PAR LES JURIDICTIONS

7.1 LES JURIDICTIONS NON PENALES

Les juridictions non pénales – ou non répressives – se divisent en deux catégories : les juridictions administratives (action contre une décision, une action ou une carence d'une personne publique ou assimilée) et les juridictions civiles (action contre le comportement d'une personne privée, physique ou morale), avec quelques nuances concernant le champ effectif de compétence.

7.1.1. LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

a) Compétence juridictionnelle

Existence d'une juridiction administrative : tous les Etats ne disposent pas de juridictions administratives pour assurer le contrôle juridictionnel de l'administration ou personnes privées participant à son action. Dans les systèmes monistes comme en Grande-Bretagne, un seul ordre de juridiction est compétent pour connaître de tous les litiges, y compris en matière administrative. Il est cependant possible de trouver des chambres spécialisées, à l'instar de la *Crown Office List* constituée au sein de la *High Court*, qui dispose de 9 juges spécialisés statuant comme juges de l'excès de pouvoir. Si l'on trouve des *Administrative Tribunals*, ce ne sont pas des juridictions mais une forme de justice retenue au sein du système ministériel, dont l'action est coordonnée par le *Council on Tribunals*.

Dans les systèmes dualistes deux ordres de juridiction sont compétents pour les litiges concernant l'administration : ainsi, en Allemagne, les recours en annulation contre les actes administratifs individuels sont portés devant les juridictions administratives et sont suspensifs. La légalité des actes administratifs réglementaires relève par voie d'exception des tribunaux, ou est appréciée directement par les juridictions constitutionnelles de la Fédération et des Länder. Les actions mettant en jeu la responsabilité pour faute ou sans faute de l'Etat ou d'une autre autorité publique relèvent des tribunaux ordinaires (Loi fondamentale, art. 14-3, 19-3 et 34). Ce mécanisme fondé sur une clé de répartition reposant sur l'opposition entre contentieux objectif (annulation) et contentieux subjectif (responsabilité) trouve des échos en Belgique, au Luxembourg, aux Pays-Bas ou en Italie, avec cependant quelques adaptations : ainsi, en Belgique, le Conseil d'Etat est compétent pour statuer en équité dans les cas de responsabilité sans faute mettant en cause l'Etat ou une collectivité locale.

Situation française : la situation française est sensiblement différente : pour des raisons historiques (principe de séparation des autorités administratives et judiciaires de la loi des 16-24 août 1790), le contentieux administratif relève des juridictions administratives, au sommet desquelles se trouve le Conseil d'Etat.

Toutefois, cette compétence de droit commun connaît quelques exceptions d'origine jurisprudentielle en matière de protection des droits fondamentaux. Relèvent ainsi de la compétence judiciaire la voie de fait (mesure manifestement insusceptible de se rattacher à un pouvoir appartenant à l'administration et qui porte atteinte au droit de propriété ou à une liberté fondamentale), qui permet au juge judiciaire d'apprécier la légalité de la mesure contestée, de prononcer l'indemnisation du préjudice et d'ordonner la cessation de l'atteinte, le cas échéant sous astreinte) ou l'emprise irrégulière (dépossession sans titre juridique valable d'une propriété privée immobilière). Cette compétence du juge judiciaire peut également être d'origine légale : dommages causés par l'énergie nucléaire dans le cadre d'installations nucléaires (loi du 30 octobre 1958) ou causés par l'exploitation d'un navire nucléaire (loi du 25 novembre 1965) ou encore les dommages causés par la pose de supports d'installations électriques (loi du 15 juin 1906) ou les dommages causés par des véhicules, y compris administratifs (loi du 30 décembre 1957). Les conflits de compétence entre les deux ordres juridictionnels sont tranchés par le Tribunal des conflits.

Le juge administratif peut également avoir une fonction répressive : c'est le cas en matière de contravention de grande voirie, qui sanctionne les atteintes au domaine public non routier, dans la mesure où une telle atteinte a été érigée en infraction par un texte qui incrimine un comportement et définit la sanction qu'encourt le contrevenant (comme le dépôt de matières dans un lit d'un cours d'eau domanial). Le juge administratif peut ainsi condamner le contrevenant à une amende ainsi qu'à la remise en état des lieux, le cas échéant sous astreinte, ou à rembourser à la personne publique affectataire du domaine les travaux de remise en état.

b) Saisine de la juridiction

Délai de recours : Pour des raisons de sécurité juridique, le recours contre les actes administratifs sont enfermés dans un délai qui court à compter de leur opposabilité (affichage, notification, publicité dans la presse ou un organe officiel comme le *Moniteur Belge* ou le *Journal officiel* en France). Ce délai est généralement de 2 mois (compté de jour à jour en France, alors que c'est 60 jours comptés en Belgique et 1 mois en RFA), mais il peut être plus long : il est ainsi de 4 ans pour les tiers en France contre les autorisations de fonctionnement des installations classées et diverses autres décisions en ce domaine, prolongé le cas échéant jusqu'à la fin d'une période de 2 années suivant la mise en activité de l'installation (Code de l'environnement, art. L. 514-6).

Les recours en responsabilité sont également enfermés dans un délai qui court à compter de la réponse de l'administration sur la demande d'indemnisation. En France, pour des raisons historiques, les actions en responsabilité contre les dommages de travaux publics ne sont enfermées dans aucun délai et ne nécessitent pas de décision administrative préalable (Code de justice administrative, art. R. 421-1), mais la réparation du préjudice est limitée par la règle de la déchéance quadriennale, mode d'extinction des créances des particuliers sur l'Etat et les autres personnes publiques par écoulement d'un délai de 4 ans à compter du 1^{er} janvier de l'année qui suit celle au cours de laquelle les

droits ont été acquis (jour de réalisation du dommage, par exemple).

Recours préalables : Dans certaines hypothèses, un recours juridictionnel ne peut être recevable que s'il a été précédé d'un recours administratif préalable (système dit du « recours organisé »), exercé soit devant l'autorité qui a pris l'acte (recours gracieux), soit devant une autorité supérieure (recours hiérarchique en France et en RFA ou en réformation en Belgique). Ainsi, en Belgique, le voisin d'un établissement classé ne peut pas saisir directement le Conseil d'Etat d'un recours en annulation contre l'autorisation délivrée en première instance et doit, à peine d'irrecevabilité de son recours, exercer un recours administratif préalable. Ce recours exercé dans le délai contentieux, conserve ce délai de recours contentieux, alors qu'en France, un tel recours administratif exercé par un tiers contre l'autorisation d'exploiter une installation classée n'a pas pour effet de proroger le recours contentieux. Par ailleurs, alors qu'en France un tel recours administratif n'est pas suspensif d'exécution de la décision litigieuse, il l'est en région flamande et bruxelloise lorsqu'il est exercé par les administrations concernées, mais pas lorsqu'il est exercé par les voisins.

Requérants : Les personnes qui peuvent exercer un recours sont celles qui ont un intérêt à agir contre la décision administrative litigieuse ou qui ont subi le dommage. Cette capacité concerne indifféremment les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, mais certaines règles organisent le droit de recours. S'agissant des **personnes physiques** : les personnes physiques peuvent saisir le juge administratif lorsqu'elles estiment avoir un intérêt à agir, lorsqu'elle peuvent se prévaloir d'un intérêt « froissé ». Cet intérêt peut être matériel (d'autant plus s'il s'agit d'une action en indemnisation), mais aussi moral (ce qui n'est par exemple pas accepté en RFA).

En matière d'environnement, le droit de recours des particuliers est généralement limité par un rapport de proximité au regard de l'objet à protéger ou de la nuisance à faire cesser : leur intérêt sera inversement proportionnel à la distance qui les sépare du projet d'installation ou à la taille de celui-ci (recours contre une autorisation ou d'extension d'implantation) ou de la source de nuisance (recours en indemnisation). La qualité de voisin ou de riverain est ainsi admise comme donnant un intérêt à agir. Par exemple, en Suisse, le Tribunal fédéral limite le droit de recours contre les antennes de téléphonie mobile aux personnes effectivement exposées au rayonnement, dont le rayon est déterminé scientifiquement. La qualité d'utilisateur potentiel d'un espace naturel peut également être admise à condition que cette potentialité d'utilisation soit raisonnable ou crédible. Les situations varient cependant en fonction des cas d'espèce.

Dans certains cas, même si ce rapport de proximité existe, le recours sera déclaré irrecevable pour des raisons de temporalité : s'applique ici la théorie de la préoccupation, selon laquelle l'antériorité de l'installation prive le voisin installé postérieurement à celle-ci du droit agir contre l'arrêté l'autorisant ou les nuisances générées. Cette solution a été retenue en France par le législateur : ainsi, les tiers qui n'ont acquis ou pris à bail des immeubles ou élevé des constructions dans le voisinage d'une installation classée que postérieurement à

l'affichage ou la publication de l'arrêté autorisant l'ouverture de cette installation ou atténuant les prescriptions primitives ne sont pas recevables à déférer cet arrêté en annulation (Code de l'environnement, art. L. 514-6). Ils sont en revanche recevables à déférer les décisions postérieures à leur installation qui modifient, sans les atténuer, les prescriptions de fonctionnement. En revanche, dans la mesure où aucune disposition légale ne prohibe un tel recours, la jurisprudence belge admet sa recevabilité en rejetant l'application de la théorie de la préoccupation (CE, 30 avril 1998, *Grégoire et autres*, n° 73.382).

S'agissant des **personnes morales de droit privé** : le recours associatif fait l'objet d'un traitement différencié selon les systèmes juridiques. L'élément commun reste cependant celui de l'intérêt à agir, qui est apprécié en fonction de l'objet statutaire de l'association qui doit non seulement concerner l'environnement ou la qualité de vie mais également être en adéquation avec l'objet contesté, sans pouvoir être trop large, tant d'un point de vue du ressort d'action que de l'intérêt défendu. Ainsi, ne peut agir contre une autorisation d'occuper le sol une association dont l'objet est de « défendre et de protéger les droits de l'homme, les espèces animales et végétales, le cadre de vie le sol, le sous-sol, les forêts, les eaux marines, terrestres et du sous-sol, les étangs, marais et zones humides, les cinquante pas géométriques, les mangroves, les métiers respectant les cycles écologiques et la sécurité des hommes, des femmes et des enfants contre les risques naturels majeurs et technologiques ». Ne peut pas non plus agir contre une autorisation ayant des effets localement circonscrits une association de protection de la nature dont le ressort est national ou régional, sauf à ce que son intérêt soit spécialisé. La solution retenue par certaines associations, pour contourner la difficulté liée à la recevabilité de leur recours, est de profiter du délai de recours pour modifier leur objet statutaire : si cet artifice est admis en France, il ne l'est en revanche pas en Belgique ou en Suisse.

En tout état de cause, l'intérêt défendu doit être propre à l'association, dans la mesure où l'intérêt dont elle se prévaut n'est pas la somme des intérêts de ses membres mais un intérêt collectif différent, sauf pour elle à défendre les intérêts d'un de ses membres sur mandat de celui-ci, auquel cas son intérêt à agir sera à la mesure de l'intérêt de son mandant.

Une restriction à l'action des associations est constituée dans certains systèmes juridiques non pas sous la forme d'un agrément dont doit être titulaire l'association, qui concerne la possibilité de se constituer partie civile dans une instance pénale : ainsi, la loi sur la protection de l'environnement ou la loi sur la forêt donnent qualité pour interjeter un recours administratif ou de droit administratif aux organisations écologiques (associations ou fondations) qui se vouent à la protection de la nature et du paysage ou de l'environnement ainsi qu'à celles dont l'objet est la protection des chemins pour piétons et de randonnée pédestre, dans la mesure où un recours au Conseil fédéral ou au Tribunal fédéral leur est ouvert. Outre cet objet et la titularité de la personnalité juridique, il faut qu'elles soient d'importance nationale (et non locale ou régionale), qu'elles existent depuis 10 ans au moins avant l'introduction du recours, qu'elles soient désignées par le Conseil fédéral ou par le Département fédéral de l'intérieur et

qu'elles aient fait usage de leur droit d'opposition et de recours lorsqu'une telle procédure est instituée par le droit fédéral ou cantonal.

S'agissant des **personnes morales de droit public** : une collectivité locale est recevable à exercer un recours en annulation ou en réparation contre un projet ou une installation portant atteinte à l'environnement sur son territoire de compétence, comme une commune à propos d'un barrage qui va être implanté sur son territoire, ou de la contestation d'un permis de construire délivré par une autre autorité.

Des procédures particulières de substitution par des habitants de la commune sont parfois instituées : ainsi, en France, tout contribuable inscrit au rôle des impôts de la commune, a le droit d'exercer, tant en demande qu'en défense, à ses frais et risques, avec l'autorisation du Tribunal administratif, les actions qu'il croit appartenir à la commune et que celle-ci, préalablement appelée à en délibérer, a refusé ou négligé d'exercer (Code général des collectivités territoriales, art. L. 2132-5). Une procédure similaire existe en Belgique, la loi communale (art. 271) autorisant un ou plusieurs habitants à ester en justice au nom de la commune faute pour le collège des bourgmestres et échevins à l'avoir fait, en offrant, sous caution, de se charger personnellement des frais du procès et de répondre des condamnations qui seraient prononcées.

c) Les référés

Le juge des référés peut statuer par des mesures provisoires qui ne préjudicient pas au principal, autrement dit, qui n'ont pas d'incidence sur la décision à rendre sur le fond.

Suspension d'exécution : le recours contentieux n'est en principe (en RFA c'est par contre le règle) pas suspensif d'exécution de la décision déférée. Il en résulte que tant que le juge ne l'a pas annulée, ses effets perdurent et elle peut être mise en œuvre. Il est cependant possible que le requérant de solliciter, parallèlement à son recours sur le fond, que le juge prononce la suspension provisoire de l'exécution de cette décision jusqu'à ce qu'il tranche sur le fond.

Les conditions requises pour l'obtention de cette suspension varient d'un Etat à l'autre : en France, le juge administratif peut ordonner la suspension de l'exécution de la décision ou de certains de ses effets lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état par le requérant d'un moyen susceptible de créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision (Code de justice administrative, art. L. 521-1). L'urgence est généralement admise eu égard aux caractéristiques du projet et à ses impacts potentiels sur l'environnement. Cependant, même si les conditions sont remplies, le juge n'est pas tenu de prononcer la suspension. Ce régime connaît toutefois quelques adaptations en droit de l'environnement : l'urgence n'est pas requise lorsque la décision contestée a été prise à la suite d'une enquête publique pour laquelle le commissaire enquêteur a rendu des conclusions défavorables (Code de l'environnement, art. L. 123-12) et la suspension doit être prononcée lorsque la décision administrative devait

reposer sur une étude d'impact préalable et que cette étude est absente (Code de l'environnement, art. L. 122-2).

En Belgique, la suspension d'exécution peut être prononcée dès lors que la requête repose sur un ou plusieurs moyens sérieux susceptibles d'entraîner l'annulation de l'acte et que l'exécution de l'acte risque de causer un préjudice difficilement réparable (Lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, art. 17), comme l'atteinte à un site naturel.

Référé à fins d'expertise, d'instruction ou de constat : le juge administratif peut ordonner des mesures d'expertise ou d'instruction ou même désigner un expert à fins de constater des faits qui seraient susceptibles de donner lieu à un litige.

Mesures utiles diverses : Saisi en référé, et même en l'absence de décision administrative préalable, le juge administratif peut ordonner certaines « mesures utiles » comme l'obligation d'enlever des ordures ménagères à une société qui a interrompu son activité, ou prescrire l'interdiction de procéder à des travaux de défrichement jusqu'à la décision statuant sur la suspension d'exécution (France, Code de justice administrative, art. L. 521-3). Un dispositif similaire existe en Belgique lorsque la juridiction administrative est saisie d'une demande de suspension d'exécution : elle peut ainsi ordonner toutes mesures nécessaires afin de sauvegarder les intérêts des parties ou des personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire, à l'exclusion des mesures ayant pour objet des droits civils (Lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, art. 18).

d) Office du juge

Le juge administratif saisi est maître de la procédure et il lui appartient de prescrire soit d'office soit à la demande des parties toute mesure d'instruction à même d'éclairer la solution à donner au litige, de rechercher la preuve des allégations, au-delà de ce que les parties peuvent rapporter devant lui. En droit de l'environnement, deux mesures sont plus particulièrement privilégiées.

Expertise : le contentieux environnemental pouvant confronter le juge à des matières très techniques, celui-ci peut missionner un expert aux fins de procéder à des investigations (comme les conséquences d'un projet sur la protection d'un biotope, ou l'estimation d'un préjudice lié à une atteinte à l'environnement) qui donneront lieu à la rédaction d'un rapport qui lui sera remis dans le délai fixé. Le juge n'est toutefois pas tenu par les termes de l'expertise, sauf pour lui à ne pas en dénaturer les conclusions.

Visite des lieux : si le juge administratif statue sur pièce, il peut également statuer sur place, et se rendre sur les lieux afin d'apprécier de façon contradictoire (les parties ont du être convoquées) certains éléments soumis à son appréciation : par exemple, appréciation des perspectives monumentales d'un bâtiment qui sont

opposées à la délivrance d'une autorisation d'urbanisme ou détermination des parcelles à protéger au titre des sites et monuments naturels.

e) Solution du litige

La juridiction administrative est tenue de répondre à la requête, sans pouvoir aller au delà de ce qui a été demandé (sauf à soulever d'office un moyen d'ordre public) ni en deçà. Le juge statue toujours en l'état du droit existant au jour où l'acte litigieux a été pris, à quelques exceptions près : ainsi, en France, lorsque le juge administratif se prononce au plein contentieux sur la légalité d'une autorisation d'exploiter une installation classée, il examine les questions de légalité externe en l'état du droit existant au moment où l'acte a été pris, alors qu'il statue en l'état du droit existant au jour où il se prononce s'agissant de la légalité interne. Ce qui peut, le cas échéant, le conduire à invalider une autorisation délivrée sur un terrain dont le zonage admet l'implantation d'une installation classée si, entre temps, le zonage a été modifié et est revenu sur cette possibilité d'implantation.

Condamnation pécuniaire : dans le cadre d'un recours indemnitaire, le juge peut condamner la personne publique à réparer financièrement le dommage, dans la limite de ce qui a été demandé par le requérant.

Annulation de l'acte : l'annulation de l'acte peut être totale ou partielle, en fonction de la demande du ou des requérants. Lorsqu'il statue, le juge doit examiner tous les moyens mais, par application du principe d'économie des moyens, il peut retenir le moyen qui lui paraît à même d'emporter la solution du litige et écarter les autres moyens selon une formule comme « sans qu'il soit besoin d'examiner les autres de la requête ». Certaines exceptions ont toutefois été réservées par certaines législations : ainsi, en France, pour éviter les annulations successives d'actes administratifs succédant à un acte annulé ou suspendu, le Code de l'urbanisme impose au juge administratif de se prononcer sur l'ensemble des moyens de la requête qu'il estime susceptibles de fonder l'annulation ou la suspension d'un acte intervenu en matière d'urbanisme, en l'état du dossier (art. L. 600-4-1).

L'annulation a pour effet de faire disparaître rétroactivement l'acte, qui est réputé n'avoir jamais existé, et tous ses effets avec lui. Ce qui a pour effet de faire revivre, le cas échéant, l'acte auquel il se substituait. Toutefois, dans la mouvance de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, le Conseil d'Etat français a reconnu la possibilité pour les juridictions administratives de moduler dans le temps les effets de l'annulation d'un acte administratif : ainsi s'il apparaît que l'effet rétroactif de l'annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison des effets que cet acte a produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur, ainsi que l'intérêt général qui peut s'attacher au maintien temporaire de ses effets, le juge administratif doit prendre en considération la limitation dans le temps des effets de l'annulation. Il lui revient ainsi d'apprécier que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de l'annulation,

contre les actes pris sur le fondement de l'acte en cause, tout ou partie des effets de cet acte antérieurs à son annulation devront être regardés comme définitifs ou même, le cas échéant, que l'annulation ne prendra effet qu'à une date ultérieure qu'il lui appartient de déterminer (CE, ass., 11 mars 2004, *Association AC et autres*).

Réformation de l'acte : la possibilité pour le juge administratif de réformer l'acte administratif soumis à sa censure peut faire craindre une immixtion du pouvoir juridictionnel dans le pouvoir administratif. Elle est cependant limitée à des cas bien précis. En droit de l'environnement, en France, le plein contentieux spécial des installations classées consacre une réminiscence de l'époque des conseils de préfecture (ancêtres des Tribunaux administratifs) où le Préfet siégeait, rien ne s'opposant alors à ce que la seconde décision soit éventuellement plus complète que la première et porte réformation de celle-ci. Le juge peut donc, plutôt que de l'annuler, modifier l'acte dans un sens lui permettant d'éviter l'illégalité, et même accorder l'autorisation lui-même, sous réserve de respecter la procédure administrative adéquate.

f) Exécution de la décision juridictionnelle

La décision juridictionnelle est revêtue de l'autorité de la chose jugée et s'impose donc à la personne publique dont l'acte ou l'action a ainsi été désavouée. Elle s'impose à elle y compris lorsqu'il s'agit d'une décision avant-dire droit prise dans le cadre d'une procédure de référé. Ainsi, l'autorité administrative ne peut pas reprendre la même mesure lorsque celle-ci a fait l'objet d'une suspension d'exécution, en vertu de l'autorité qui s'attache aux décisions de justice. L'autorité de la chose jugée n'est cependant pas toujours suffisante et diverses procédures ont été instituées pour convaincre la personne publique d'exécuter la décision juridictionnelle : l'injonction et l'astreinte, dont les modalités varient selon les systèmes juridiques, mais dont l'esprit est similaire.

Injonction : lorsque sa décision implique que la personne publique adopte un acte dans un sens déterminé, la juridiction administrative peut assortir cette mesure, le cas échéant, d'un délai d'exécution. Il en va de même lorsque cette personne doit opter une nouvelle décision après instruction, l'injonction étant alors que cette nouvelle décision intervienne dans un délai déterminé.

Une forme non textuelle d'injonction a été inaugurée par le Conseil d'Etat français qui, en même temps qu'il fait œuvre de pédagogie en expliquant à l'administration comment satisfaire aux conséquences de sa décision en précisant sa portée, précise que l'annulation qu'il prononce « comporte pour l'État, les obligations énoncées aux motifs de la présente décision » (CE, ass., 29 juin 2001, *Vassilikiotis*, req. n° 213229).

Astreinte : l'injonction peut être assortie d'une astreinte : délai d'exécution à respecter à peine de tant d'euros par jour de retard, ensuite de quoi l'astreinte est liquidée. Cette astreinte peut également être prononcée ultérieurement afin d'assurer l'exécution de la décision juridictionnelle.

g) Eléments financiers

Frais et dépens : Les frais dits « irrépétibles » engagés par les parties au titre de leur représentation et leur défense (frais et honoraires d'avocat) restent à leur charge, sauf à avoir demandé au juge de condamner la partie perdante à verser une somme représentative des frais exposés. Le juge tient alors compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée pour déterminer le montant de cette somme ou estimer qu'il n'y a pas lieu à condamnation, ce qui lui laisse une certaine marge de manœuvre.

Les dépens (frais des mesures d'instruction et autres frais de signification des actes de procédure) sont à la charge de la partie perdante.

Amende pour recours abusif : en France, pour décourager les requérants par trop téméraires, tout auteur (personne publique ou privée) d'une requête que le juge estime effectivement et manifestement abusive ou mal intentionnée peut se voir infliger une amende dont le montant ne peut pas excéder 3.000 euros. Il s'agit cependant d'un pouvoir discrétionnaire du juge et la partie adverse ne peut pas solliciter une telle condamnation (Code de justice administrative, art. R. 741-12).

7.1.2. LES JURIDICTIONS CIVILES

a) Compétence juridictionnelle

La compétence juridictionnelle repose en France, sur deux juridictions du premier degré : le Tribunal de grande instance (TGI) et le tribunal d'instance (TI). La répartition des compétences repose principalement, pour ce qui concerne les litiges susceptibles d'intéresser l'environnement, sur le montant du litige (supérieur à 7.600 euros pour le TGI, en dessous de cette somme pour le TI) ou sur la nature du litige (compétence exclusive du TGI pour les actions relatives à la propriété immobilière).

b) Recevabilité du recours

Pour pouvoir saisir le juge civil, la victime doit disposer non seulement de la capacité pour agir (possibilité de jouir de droits), mais encore d'un intérêt à cette fin (aptitude à obtenir que le juge se prononce sur le bien-fondé de sa demande). Se pose également le problème de la prescription de son action.

Capacité : le problème de la capacité à agir se pose principalement pour les personnes morales de droit privé que sont les associations. Les associations bénéficiant de la personnalité morale (en France, les associations déclarées) peuvent ainsi exercer une action devant le juge civil tendant à réparer une atteinte patrimonial ou une atteinte à un intérêt qu'elle s'est statutaire fixée pour mission de défendre, alors que si elles ne bénéficient pas d'une telle personnalité, leur recours est irrecevable.

Intérêt à agir : l'intérêt à agir devant le juge civil concerne non seulement les personnes privées, mais également les personnes morales de droit public ou de droit privé.

Concernant les **personnes physiques**, la question de l'intérêt à agir en matière d'environnement se heurte au problème du caractère direct et personnel de cet intérêt. Si l'atteinte à l'environnement l'affecte dans ses biens ou dans sa personne, il y a absorption du premier par les seconds, autorisant ainsi l'action en réparation. Lorsqu'au contraire il y a autonomie, la victime doit démontrer l'existence d'un préjudice personnel, qui ne peut alors qu'être moral, n'impliquant souvent qu'une réparation financière symbolique.

S'agissant des **personnes morales de droit public**, la question de leur intérêt à agir se rapproche de celle des personnes physiques. Si l'atteinte à l'environnement se double d'une atteinte aux biens d'une commune, l'action est recevable. Il en va de même si l'atteinte à l'environnement porte atteinte à sa réputation (p.ex. commune touristique qui voit sa fréquentation chuter à la suite d'une pollution). L'intérêt moral d'une commune est en revanche plus délicat à admettre, solution qui a par exemple été retenue en Belgique en cas d'atteinte à sa renommée.

S'agissant des **personnes morales de droit privé**, elles peuvent se prévaloir d'une atteinte à leur patrimoine, mais aussi aux intérêts qu'elles se sont données de défendre, impliquant une adéquation de leur objet social à l'atteinte portée à l'environnement. Le droit français (Code de l'environnement, art. L 141-1) prévoit que les associations régulièrement déclarées qui exercent depuis au moins trois ans leurs activités statutaires dans le domaine de la protection de l'environnement peuvent bénéficier d'un agrément administratif. Si cet agrément leur permet notamment de se constituer partie civile devant les juridictions pénales pour des infractions aux dispositions du Code de l'environnement alors que le préjudice qu'elles invoquent n'est ni personnel ni direct (Code de l'environnement L 142-2), il est également utile devant les juridictions civiles dans la mesure où il fait présumer leur intérêt pour agir à raison de faits constitutifs de ces infractions. Il a ainsi été jugé que *“le droit donné aux associations agréées d'exercer l'action civile en réparation du dommage causé par une infraction à la loi pénale implique nécessairement pour ces associations la faculté de saisir le juge des référés pour faire cesser le trouble manifestement illicite qui en découle”* (Cass. 1ère civ 1er décembre 1987 : Bull. civ. I, n° 320).

Prescription : sauf existence de textes particuliers fixant un délai de recours, la prescription des actions tendant à la réparation d'un dommage à l'environnement ou à sa cessation relève du droit commun. Ainsi, en France, par application de l'article 2270-1 du code civil, les actions en responsabilité civile extra-contractuelle se prescrivent par 10 ans à compter de la manifestation du dommage (et non du moment où s'est par exemple produit le fait dommageable) ou de son aggravation, alors qu'en matière de responsabilité contractuelle, le délai est de 30 ans, sauf stipulation contraire.

c) **Fondement du recours**

La saisine du juge civil tend à la réparation d'un dommage ou à la cessation d'un comportement et l'action envisagée peut reposer sur des fondements divers.

Responsabilité pour faute : la victime de l'atteinte doit établir une faute de la part de la personne qu'elle estime être responsable de son préjudice, mais également avoir subi un dommage, ainsi qu'un lien de causalité entre cette faute et son dommage. La faute peut être intentionnelle (rejet volontaire d'un élément polluant dans un cours d'eau entraînant la mort du poisson et un préjudice pour une société de pêche) ou résulter d'une maladresse, d'une erreur ou d'une inattention (écoulement d'un polluant échappé d'un fut percé). La personne mise en cause peut se défendre en démontrant qu'elle n'a pas commis de faute ou qu'il n'y a pas de lien de causalité entre le fait qui lui est reproché et le dommage subi par la victime (le produit déversé n'a pas pu porter atteinte au poisson), ou qu'il y a eu faute de la victime (la société de pêche connaissait le caractère pollué du cours d'eau avant d'aleviner) ou qu'il y a eu cas de force majeure. Le fait pour la personne mise en cause d'avoir respecté les prescriptions administratives de rejet n'a pas d'incidence sur son éventuelle responsabilité civile, l'autorisation administrative étant délivrée sous réserve du droit des tiers (*i.e.* elle ne faut pas fait justificatif).

Si l'atteinte à l'environnement est le fait de plusieurs personnes, la victime peut obtenir la condamnation solidaire de tous les responsables et poursuivre l'exécution intégrale de cette condamnation contre l'un quelconque des défendeurs sauf la possibilité pour ce dernier de se retourner ensuite contre les autres co-auteurs dans le cadre d'une action récursoire.

Responsabilité sans faute du fait des choses : il s'agit d'un régime de responsabilité pour lequel la victime n'a pas besoin de rapporter une faute. Elle doit établir qu'elle a subi un dommage et qu'il existe un lien de causalité entre la chose placée sous la garde de la personne qu'elle met en cause et son dommage, après avoir naturellement identifiée cette personne, ce qui parfois ne constitue pas l'élément le plus simple à rapporter.

Troubles anormaux de voisinage : le régime des troubles anormaux de voisinage est d'origine jurisprudentiel. Il part du présupposé que toute vie en société implique de devoir supporter des inconvénients considérés comme normaux de la part du voisinage mais qu'au-delà d'un certain seuil, il y a anormalité, naissance d'un préjudice et possibilité de demander réparation du dommage subi et cessation du trouble.

Il doit y avoir *trouble*, lequel peut résulter d'une atteinte physique (pollution de l'air entraînant des troubles respiratoires) ou esthétique (privation de visibilité ou d'ensoleillement). Ce trouble doit être *anormal*, notion très subjective dont l'appréciation ne dépend pas de seuils administratifs (comme les émissions d'un compresseur agréé) mais des caractéristiques de l'environnement : des bruits de poules ou des odeurs d'ensilage ne sont pas des nuisances anormales en zone

rurale (Cass. 2ème civ. 22 janvier 1969, Bull. civ II, n° 25), alors qu'un éclairage nocturne violent est un trouble anormal dans une zone résidentielle (Cass. 2ème civ. 10 décembre 2003, pourvoi n° 02 14 350). L'atteinte n'est indemnisable que si elle présente une certaine durée. Le trouble doit enfin affecter un *voisin*, qualification qui tient compte à la fois d'une certaine stabilité dans l'espace (le passant ne fait que passer et n'est exposé à un bruit que le temps de son passage) et d'un rapport de proximité géographique vis-à-vis de la source de nuisance (variable en fonction de l'importance de celle-ci).

La théorie de la préoccupation s'oppose cependant à ce qu'une personne installée postérieurement au fonctionnement d'une activité installée avant lui puisse réclamer indemnisation de son préjudice, sous réserve que le fonctionnement de cette activité s'effectue conformément à la réglementation en vigueur et qu'elle ne subisse pas de modification.

Responsabilité objective : il s'agit d'un régime particulier de responsabilité pour lequel la victime n'a pas de faute à prouver, mais seulement un dommage et un lien de causalité entre son dommage et le fait qu'elle estime être à l'origine de celui-ci. En droit français, par exemple, l'article L. 142-2 du Code de l'aviation civile permet de réparer les dommages causés au sol par les bangs supersoniques, à la charge des exploitants d'aéronefs. De même, la loi modifiée du 30 octobre 1968 relative à la responsabilité civile pour l'énergie nucléaire rend l'exploitant responsable de plein droit des dommages résultant d'un accident nucléaire. D'une façon plus générale, la Convention de Bruxelles du 29 novembre 1969 sur la responsabilité du propriétaire du navire pour tout dommage de pollution résultant d'hydrocarbures fait peser une responsabilité objective sur le propriétaire du navire.

Responsabilité contractuelle : l'inexécution d'une obligation contractuelle ou la tromperie sur un élément substantiel d'un contrat peut être à la source d'une responsabilité, engagée par le co-contractant lésé (en France toutefois, il ne peut pas y avoir cumul d'une action en responsabilité contractuelle et d'une action en responsabilité pour faute). En matière d'environnement, le champ d'application privilégié d'une telle responsabilité est la cession d'un terrain qui s'avérerait pollué, sans que ce vice ait été mentionné au contrat alors qu'il doit y avoir délivrance d'une chose conforme aux stipulations. Le co-contractant peut alors exercer une action en nullité du contrat et/ou l'indemnisation de son préjudice. Il peut le cas échéant fonder son action sur la garantie des vices cachés, qui ne s'applique qu'à ceux que le co-contractant n'a pu ou n'a dû pouvoir déceler lors de la délivrance du terrain, sous réserve qu'il ne soit pas un professionnel averti ; ou encore, par exemple, sur le dol, qui résulte de la dissimulation d'un vice qui, s'il avait été connu de lui, l'aurait empêché de contracter.

Actions spécifiques à la propriété : certains systèmes juridiques comme le droit civil français protègent la propriété par des actions spécifiques. Il en va ainsi des actions dites « possessoires » qui permettent au propriétaire de faire cesser des atteintes matérielles à sa propriété, comme le dépôt de déchets par un tiers : complainte, qui permet de protéger le propriétaire contre les agressions

matérielles commises actuellement contre son bien ; dénonciation de nouvel œuvre, qui permet d'obtenir la suspension de travaux qui, s'ils étaient continués, provoqueraient un trouble à la possession ; réintégration, qui permet de lutter contre la dépossession matérielle du bien à la suite une violence (délit pénal, voie de fait...).

d) Pouvoirs du juge civil

Même si les parties ont la maîtrise du procès, le juge civil dispose de plusieurs procédures lui permettant de mener à bien son office et, le cas échéant, de préserver les droits de la victime jusqu'à la solution du litige.

Expertise : au titre des mesures d'instruction, le juge peut diligenter une expertise, qui constitue un mode de preuve. Il peut ainsi commettre une personne de son choix afin de l'éclairer sur une question de fait (réalité d'une pollution, source de celle-ci, évaluation des dommages...) par des constatations, une consultation ou une expertise. Le juge définit le contenu de sa mission (qui peut évoluer en cours de route) et lui imparti un délai de remise de son rapport d'expertise. Il n'est toutefois pas tenu par ses conclusions.

Si, en droit commun, l'opportunité de recourir à un expert et la définition du contenu de sa mission sont laissés à l'appréciation des tribunaux, certaines dispositions spéciales dérogent à ces principes : ainsi, en France en matière d'indemnisation des dommages causés par le grand gibier, à défaut de conciliation entre les parties, le juge doit désigner un expert chargé de constater l'état des récoltes, l'importance des dommages causés par le gibier, d'indiquer d'où ce gibier provient, de préciser la cause de ces dommages, de rechercher si le gibier est en nombre excessif et pour quelle raison (Code de l'environnement, art. R. 226-24).

Référés : En France, la procédure du référé civil est d'un usage très souple. L'article 809 du nouveau Code de procédure civile prévoit que le président du tribunal de grande instance "peut toujours, même en présence d'une contestation sérieuse prescrire en référé les mesures conservatoires ou de remise en état qui s'imposent, soit pour prévenir un dommage imminent, soit pour faire cesser un trouble manifestement illicite. Dans le cas où l'existence de l'obligation n'est pas sérieusement contestable, il peut accorder une provision au créancier ou ordonner l'exécution de l'obligation même s'il s'agit d'une obligation de faire".

Action en cessation : dans le cadre de la loi du 12 janvier 1993 concernant le droit d'action en matière de protection de l'environnement, le droit belge connaît l'action en cessation qui permet au président du Tribunal de première instance d'ordonner la cessation d'actes qui ont reçu un commencement d'exécution ou d'imposer des mesures visant à prévenir des atteintes à l'environnement. Une telle action suppose cependant réunies deux conditions : d'une part, elle ne peut être introduite que par le Procureur du Roi du ressort, par une autorité administrative ou par une association de protection de l'environnement, à l'exclusion de toute autre personne ; d'autre part, les agissements en cause

doivent constituer une violation manifeste ou une menace grave de violation de dispositions de textes relatifs à la protection de l'environnement (comme la poursuite d'exploitation d'un établissement classé dont l'autorisation de fonctionnement a été annulée).

e) **Réparation du préjudice et cessation de l'atteinte**

Les actions engagées devant le juge civil tendent autant à faire cesser le dommage qu'à obtenir réparation du préjudice subi, étant précisé qu'en droit français, les juges du fond ont une entière liberté d'appréciation des modalités de réparation et ne sont pas tenus, en principe d'accorder une réparation en nature plutôt que des dommages-intérêts.

Cessation de l'atteinte : le juge civil peut, le cas échéant sous astreinte, enjoindre au responsable du dommage de mettre un terme à l'activité dommageable pour l'environnement et/ou les tiers. Ce pouvoir rencontre toutefois certaines limites en France en raison du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires. Ainsi, en matière d'installations classées dont le régime d'autorisation ou de déclaration est placé sous l'autorité de l'Etat, si le juge civil a compétence tant sur les dommages et intérêts à allouer aux tiers lésés par le voisinage d'une installation classée que sur les mesures propres à faire cesser le préjudice que cette installation pourrait causer dans l'avenir, il ne peut cependant pas prescrire de mesures qui contrarieraient les prescriptions édictées par le préfet. Il ne peut même pas ordonner la cessation définitive d'une installation classée soumise seulement à déclaration (Cass. 1^{ère} civ. 23 janvier 1996, D.1996, p. 266). Il a, en revanche, toute latitude pour par exemple suspendre le fonctionnement de cette installation si elle fonctionne sans autorisation de le faire (Cass. 3^{ème} civ. 17 novembre 1971 : Bull. civ. III, n° 566), ou pour imposer des travaux de protection du voisinage pour une installation dûment autorisée, en complément des prescriptions administratives, sans toutefois que les travaux exigés soient d'une ampleur telle qu'ils compromettraient la pérennité de l'activité.

Réparation en nature du dommage : l'effacement du « préjudice écologique » relève de l'utopie dans la mesure où il est souvent impossible de reconstituer des cycles écologiques ou des milieux. Certaines réparations en nature peuvent cependant être ordonnées par le juge, comme la dépollution d'un site, la replantation d'arbres détruits par un incendie volontaire..., le cas échéant sous astreinte. C'est la solution qu'a retenue le code de l'environnement français s'agissant de la restauration du milieu aquatique à la suite d'une pollution (L. 216-6).

Indemnisation pécuniaire du dommage : lorsque l'atteinte à l'environnement se double d'une atteinte aux biens, l'estimation du préjudice repose sur les approches traditionnelles en matière de dommage aux biens. Lorsqu'il y a en revanche atteinte à l'équilibre biologique d'un milieu ou à une espèce de la faune sauvage, *res nullius* par excellence, l'évaluation se relève plus délicate, de même

lorsque cela affecte un bien inappropriable (*res communis*). Quel critère retenir pour éviter une réparation symbolique ? Le service rendu, si tant est qu'il soit évaluable ? Le coût de la reconstitution du milieu ? C'est la solution qui a pu être retenue par certaines juridictions qui évaluent le coût d'élevage et de suivi d'une espèce relâchée pour compenser la perte d'un animal, ou de culture, de replantation et de suivi de la croissance d'espèces végétales. Certains pays (Espagne) instituent des barèmes : la destruction de tel espèce coûte tant. En France, il n'existe pas de barème légal mais les juges du fond sont libres d'admettre des méthodes d'évaluation proposées par les plaideurs et consistant par exemple à allouer une somme par mètre de rivière pollué (Cass. crim. 23 mars 1999, pourvoi n° 98 81 564). Trop souvent, toutefois, le préjudice allégué, notamment par les associations, est tenu pour purement moral et donne lieu à l'allocation d'une somme symbolique.

f) Exécution de la décision juridictionnelle

Il existe une grande différence entre systèmes juridiques quant au caractère exécutoire de la décision prétorienne et son lien avec les voies de recours.

France : le jugement au fond rendu en première instance n'est exécutoire qu'après être passé en force de chose jugée, une fois le délai d'appel écoulé. L'appel, qui doit être interjeté dans le délai de un mois à compter de la signification du jugement, est suspensif, à moins que le tribunal ait, discrétionnairement, assorti, en tout ou partie la condamnation de l'exécution provisoire. Les ordonnances de référé sont exécutoires de plein droit. Le système néerlandais se rapproche du système français, le délai d'appel étant de trois mois. En Espagne, si le régime de l'absence de caractère exécutoire est sensiblement identique, y compris s'agissant de l'exécution provisoire pour contrer les effets suspensifs de l'appel, qui doit être interjeté dans les 5 jours suivant notification de la décision attaquée, les conditions d'obtention de l'exécution provisoire sont plus drastiques (la juridiction doit l'ordonner si elle est demandée, sauf cas particulier et la partie à qui elle fait grief peut s'y opposer notamment si la condamnation prononcée n'est pas de nature pécuniaire et que l'exécution provisoire risque d'avoir des conséquences irréversibles).

Allemagne : le jugement rendu en première instance n'est exécutoire qu'une fois devenu définitif, sauf à avoir été déclaré provisoirement exécutoire moyennant, sauf exception, constitution d'une sûreté par le créancier de l'obligation, d'un montant déterminé dans le jugement. Le débiteur de l'obligation peut, après constitution d'une garantie, s'opposer à ce caractère exécutoire provisoire lorsque cela risque de lui créer un préjudice irréparable. L'appel, qui doit être interjeté dans les 2 mois à compter de la signification du jugement, n'est possible qu'au delà d'une certaine valeur de l'intérêt en jeu (600 euros) mais la juridiction de première instance doit autoriser l'appel lorsque le dossier comporte une question de principe et lorsque l'évolution du droit ou la garantie d'une jurisprudence homogène requièrent une décision du juge d'appel.

Italie : depuis 1993, l'Italie s'est rapprochée du système britannique. La décision

juridictionnelle est immédiatement exécutoire et l'appel, qui doit être interjeté dans les 30 jours compter de la notification de la décision n'est pas suspensif, sauf si le juge d'appel accède à une demande de suspension de la part d'une des parties, pour des motifs graves.

7.2 LES JURIDICTIONS PENALES

Les juridictions pénales interviennent dans un cadre défini par des règles de fond - les sources et les principes d'application de la légalité criminelle (7.2.1), la définition des éléments constitutifs de l'infraction (7.2.2), la théorie de la responsabilité pénale (7.2.3) - et par des règles procédurales régissant la constatation des infractions (7.2.4), l'exercice des poursuites (7.2.5), les mesures conservatoires (7.2.6) et le jugement au fond (7.2.7)

7.2.1 La loi pénale

a) Le principe de légalité des délits et des peines

Ce principe fondamental, suivant lequel nul ne peut être condamné qu'en vertu d'un texte suffisamment précis, et qui se trouvait en vigueur lorsque les faits ont été commis, comporte des implications concernant les sources du droit pénal, l'application dans le temps du droit pénal et les principes de son interprétation par le juge.

Sources du droit pénal. Il appartient en principe à la loi, au sens formel, de définir les éléments constitutifs des infractions et les peines encourues. Ce principe comporte des tempéraments à l'égard des sources supra et infra législatives et à l'égard de la coutume.

Si les **règles extra-nationales** ne sont pas, en tant que telles pénalement sanctionnables, le droit de punir étant un attribut essentiel de la souveraineté étatique, il n'est pas rare, notamment en matière d'environnement que le législateur assortisse de sanctions pénales des comportements décrits par un traité international, en procédant par un simple renvoi à celui-ci. Tel est le cas, en droit français des infractions en matière de pollutions par les navires (renvoi par les articles L 218-10 et suivants du Code de l'environnement à la Convention de Londres du 2 novembre 1973).

En ce qui concerne les sources **infra-législatives**, s'il appartient au législateur de définir la classification des infractions et la nature des peines, l'incrimination des infractions les plus légèrement sanctionnées (en droit français les contraventions) peut relever de l'autorité réglementaire. En outre, il est permis au législateur d'ériger en délits les manquements à des obligations qui ne résultent pas de la loi.

En matière environnementale, la plupart des infractions résultent de l'inobservation de prescriptions techniques et spécialement de seuils physico-

chimiques définis par des actes administratifs réglementaires ou individuels.

La coutume n'est pas totalement absente du droit pénal mais joue dans le sens de la justification de certains comportements (en France, dans les régions où est établie une tradition torinne, la corrida ne tombe pas sous le coup de la répression des actes de cruauté envers les animaux domestiques).

Application du droit pénal dans le temps. Les lois pénales de fond ne peuvent être appliquées à des faits commis avant leur entrée en vigueur à moins qu'elles ne soient plus douces. Par exemple, est une loi plus douce celle qui substitue à un régime d'autorisation administrative une simple exigence de déclaration préalable (*SA Conforama c/ Ministère public*, Cour de cassation France, chambre criminelle, 3 novembre 2004, n° 04-81.018).

Interprétation du droit pénal par le juge. La loi pénale est d'interprétation stricte. Il n'est pas permis au juge de procéder par analogie en étendant une incrimination à un comportement similaire à celui qui est visé. L'interprétation analogique n'est admissible qu'*in favorem*. En revanche, il n'est pas interdit au juge de tenir compte de l'intention du législateur. Néanmoins, la recherche de la *ratio legis* ne doit pas aller jusqu'à donner force à une incrimination radicalement obscure ou imprécise. Même lorsque le contrôle de constitutionnalité des lois n'est pas reconnu au juge pénal (France), celui-ci peut, et même doit, écarter l'application de telles dispositions en se fondant sur l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme.

b) La qualification juridique des faits

Principes. Un acte matériel ne peut être à l'origine de poursuites pénales que si ses caractéristiques coïncident avec la description du texte incriminateur. En droit de l'environnement, le choix d'une qualification est souvent rendu très délicat par la coexistence de multiples réglementations qui régissent les mêmes activités en se plaçant à des points de vue différents. Certaines visent la santé publique ou la commodité du voisinage, d'autres la biodiversité ou la beauté des paysages. Certaines encadrent les activités potentiellement nuisibles par des dispositifs d'autorisation préalable et de prescriptions préventives, d'autres n'incriminent que le dommage consommé.

Lorsqu'un acte matériel unique réalise les éléments constitutifs de plusieurs infractions, on parle de concours de qualifications. Celui-ci se dénomme cumul réel d'infractions lorsqu'à travers le fait unique se manifeste de la part de l'auteur une pluralité d'intentions délictueuses, ou bien, ce qui recoupe souvent ce premier critère, lorsque des valeurs sociales différentes ont été lésées au travers des différentes règles violées. Lorsque ces conditions ne sont pas remplies, on parle de cumul idéal d'infractions.

Dans le premier cas, chaque qualification donne lieu à une déclaration de culpabilité distincte et chaque peine encourue est susceptible d'être prononcée. Néanmoins, en matière délictuelle, lorsque plusieurs de ces peines sont de même

nature, il n'est prononcé qu'une seule sanction de chaque nature dans la limite du maximum légal le plus élevé (le cumul des amendes étant, en revanche possible avec des contraventions en concours).

La seconde hypothèse, celle du cumul idéal, se résout par une déclaration unique de culpabilité et l'application des seules peines attachées à la qualification retenue, celle-ci portant obligatoirement sur l'infraction la plus sévèrement réprimée.

Cumul de dommages. Lorsque les incriminations sont définies par la réalisation d'un dommage, un acte unique peut porter préjudice aux intérêts protégés par des législations différentes. La jurisprudence est alors favorable au cumul réel, ne serait-ce qu'afin d'indemniser toutes les victimes. Ainsi un rejet polluant effectué dans un fleuve côtier, dont les effets nocifs pour les populations piscicoles se propagent jusqu'à la mer, doit être puni simultanément au titre des infractions en matière de pêche fluviale et de pêche maritime (*Association des marins-pêcheurs de la prud'homie de Palavas-les-flots*, Cour de cassation France, chambre criminelle, 25 octobre 1995, Bull. crim. 1995, n° 322).

Cumul d'autorisations. En droit administratif, les polices spéciales sont indépendantes, c'est-à-dire que l'autorisation délivrée au titre de l'une d'elles est sans influence sur l'autorisation requise pour la même activité en vertu d'une autre législation. Ce principe procède de l'idée que les différentes autorisations sont instruites par des services différents suivant des critères spécifiques et qu'elles sont délivrées au terme de la consultation d'autorités distinctes animées de préoccupations propres et exprimant des compétences techniques particulières. On doit donc postuler que des valeurs sociales différentes sont froissées à chaque permission administrative éludée. Tel est bien le sens de la jurisprudence française. Il a, par exemple, été jugé que la création d'un dépôt de déchets sans autorisation consommait une infraction à la loi sur les déchets et à la police des installations classées (*Faure c. Bourel et a.*, Cour de cassation France, chambre criminelle, 1^{er} février 1995, n° 94-80.908).

Dommage provoqué par la violation de prescriptions préventives. L'inobservation d'une réglementation-obstacle et la réalisation du dommage que cette prescription tendait à prévenir préjudicient à deux valeurs distinctes : la discipline sociale et la conservation d'un bien environnemental. Un prévenu doit donc être déclaré simultanément responsable du délit de pollution de cours d'eau et de la contravention d'inobservation des normes de rejet imposées au titre de la police des installations classées (*Cornilliat c. Ministère public*, Cour de cassation France, Chambre criminelle, 20 octobre 1986, n° 85-95.814).

Défaut d'autorisation et inobservation de règles de fond. Le cumul réel est admis par la jurisprudence. Ainsi, en créant des locaux supplémentaires par rapport au permis de construire qui lui avait été délivré, un promoteur se rend coupable à la fois de construction sans permis et d'inobservation de l'obligation prévue par le plan d'occupation des sols d'aménager un nombre de places de stationnement proportionnel à la capacité du bâtiment (**Cour de cassation France**,

Chambre criminelle, 28 janvier 1995).

Violation de prescriptions multiples. Il y a encore cumul réel lorsque les différentes prescriptions violées par le même acte matériel remplissent des fonctions distinctes. Ainsi, lorsqu'à l'occasion de l'ouverture du déversoir d'un étang des poissons s'échappent dans un ruisseau, le prévenu est condamné à la fois pour vidange d'un étang sans autorisation et pour introduction d'espèces piscicoles interdites (Cour d'appel de Rennes 8 décembre 1994 *Favier*, n° 1588/94).

7.2.2 Les éléments constitutifs de l'infraction

a) L'élément matériel de l'infraction

Au titre de l'élément matériel de l'infraction, on examinera les problèmes posés par la durée de l'infraction, par la caractérisation du lien de causalité en matière d'infraction de résultat, par la tentative et la complicité.

La durée de l'infraction.

Les infractions **instantanées** sont celles qui s'accomplissent en un trait de temps (par exemple : destruction d'un animal protégé). D'autres se prolongent dans le temps. Parmi elles, il convient de distinguer, d'une part, les infractions dites **permanentes** qui, même si elles requièrent une certaine durée, sont entièrement consommées à partir d'une date déterminée, de sorte que la situation illicite qui subsiste ultérieurement ne procède pas de nouvelles manifestations de volonté, d'autre part les infractions dites **continues ou successives** qui s'accomplissent aussi longtemps que leur auteur ne met pas un terme à son comportement délictueux. Le modèle de l'infraction permanente est la construction d'un ouvrage sans permis ou non conforme aux prévisions du permis. Le type de l'infraction continue est l'exploitation d'une installation classée sans autorisation.

La distinction comporte des conséquences à trois égards :

- la prescription de l'action publique court à l'égard des infractions permanentes à compter de la date où les éléments constitutifs de l'infraction sont consommés (lorsque l'ouvrage est en état de servir à l'usage auquel il était destiné). Elle ne commence à courir à l'égard des infractions continues que lorsque l'auteur a cessé l'activité délictueuse, ou obtenu une régularisation administrative de sa situation;
- en ce qui concerne l'application dans le temps de la loi pénale, la loi nouvelle plus sévère s'applique aux infractions continues dont les éléments constitutifs continuent d'être accomplis après son entrée en vigueur;
- la règle *non bis in idem*, qui interdit de juger deux fois une personne pour la même infraction ne s'applique pas aux délits continus : si les faits persistent après une première condamnation, de nouvelles poursuites peuvent être exercées pour la période ultérieure.

Le lien de causalité entre le comportement et le résultat

La question n'intéresse évidemment que les cas dans lesquels la réalisation d'un dommage est incluse dans la définition de l'infraction. Parmi les modèles qu'offre la doctrine pour résoudre ce problème, deux influencent effectivement la pratique judiciaire. La théorie de l'"équivalence des conditions" postule que tout facteur qui concourt à la survenance d'un événement peut être qualifié de cause. La "causalité adéquate" ne retient, parmi les conditions du dommage, que celles qui contenaient la "possibilité objective du résultat" et rendaient donc celui-ci prévisible.

La jurisprudence française tient pour une équivalence des conditions tempérée par le bon sens. Si le lien de causalité doit être certain, il n'est pas requis qu'il soit direct ou immédiat. C'est ainsi que dans une affaire de pollution de cours d'eau provoquée par un écoulement de purin dans le réseau communal d'eaux pluviales, la responsabilité pénale du maire a été retenue au motif qu'il n'avait pas fait usage de ses pouvoirs de police pour réglementer les épandages de lisier (*Bernard c. Ministère public*, Cour de cassation France, chambre criminelle 18 juillet 1995, n° 94-85.249). Les tribunaux n'exigent pas davantage que la faute reprochée au prévenu soit la cause exclusive du dommage. Si plusieurs négligences ont contribué au résultat réprouvé par la loi pénale, des poursuites multiples sont possibles; réciproquement, le prévenu ne peut échapper à la répression au motif que les auteurs d'autres causes du dommage n'ont pas été poursuivis.

La tentative

La tentative n'est incriminable qu'à l'égard des infractions dont la consommation suppose la réalisation volontaire d'un résultat dommageable. En matière environnementale, ce type d'infractions est relativement rare. Les hypothèses principales sont les différentes formes de pollution marine.

Suivant l'article 121-5 du Code pénal français, "*La tentative est constituée dès lors que, manifestée par un commencement d'exécution, elle n'a été suspendue ou n'a manqué son effet qu'en raison de circonstances indépendantes de la volonté de son auteur.*" La difficulté principale d'application de cette définition consiste à distinguer entre le commencement d'exécution, qui est punissable, et les actes préparatoires, qui ne le sont pas. Il n'y a pas de jurisprudence française sur la tentative dans le domaine de l'environnement.

La complicité

Selon l'article 121-7 du Code pénal français, est complice celui qui "*sciemment, par aide ou assistance, a facilité la préparation ou la consommation d'un crime ou d'un délit*" ou qui "*par don, promesse, menace, ordre, abus d'autorité ou de pouvoir aura provoqué à une infraction ou donné des ordres pour la commettre*".

La complicité de tentative est punissable mais non la tentative de complicité.

La complicité par aide ou assistance suppose en principe un acte positif. Une simple abstention n'est pas, en principe, punissable. Il peut éventuellement en aller autrement lorsqu'une personne reste passive alors qu'elle avait le pouvoir et le devoir d'intervenir (jugé à propos d'un douanier qui accepte de "fermer les

yeux” sur une contrebande sans qu’il y ait corruption : *Ibrahim Darsanesing c. Ministère public*, Cour de cassation France, Chambre criminelle 27 octobre 1971 : Bull. crim. 1971, n° 284). Cette jurisprudence, toutefois, n’a pas connu de développement dans le contentieux environnemental.

Les actes de complicité doivent être antérieurs ou concomitants à l’infraction. Pour que la complicité soit répréhensible, il faut que l’acte principal soit punissable (absence de fait justificatif, pas d’extinction de l’action publique), mais il n’est pas nécessaire qu’il donne effectivement lieu à condamnation ni même à poursuites.

Lorsqu’il apparaît qu’une personne citée en tant qu’auteur ne peut être condamnée en cette qualité, mais que son comportement caractérise la complicité de l’infraction poursuivie, il appartient aux juges du fond de procéder à cette requalification. C’est ainsi qu’un syndicat intercommunal propriétaire d’un abattoir qu’il ne gère pas lui-même mais qu’il a affermé à une association n’est pas auteur mais complice du délit d’exploitation d’une installation classée sans autorisation (*Syndicat intercommunal des abattoirs Cerdagne-Capcir c. Ministère public*, Cour de cassation France, chambre criminelle, 23 mai 2000 : Bull. crim. 2000, n° 200). Les juges du fond doivent inviter le prévenu à s’expliquer sur la qualification de complicité (*Puputauki c. Ministère public*, Cour de cassation France, chambre criminelle, 5 octobre 2004, n° 03-86.321 la personne qui donne au capitaine l’ordre d’appareiller et de procéder à une immersion non autorisée de déchets en mer n’est pas l’auteur mais le complice du délit).

b) L’élément psychologique de l’infraction

Principes

Tous les systèmes juridiques distinguent la faute intentionnelle (ou dol) et la faute non intentionnelle. La première est la conscience et la volonté d’accomplir un acte prohibé par la loi pénale. La seconde est une imprudence, une négligence, ou, plus gravement, un comportement insouciant adopté par un individu en connaissance de la très forte probabilité de provoquer un dommage.

En matière de délits, la responsabilité pénale suppose en principe une intention dolosive sauf dans les cas où la loi se contente expressément d’une imprudence (Code pénal français de 1994, article 121-3; Code pénal portugais de 1982, article 13, tous deux empruntés au Code pénal d’Allemagne fédérale de 1975, art. 15). La France ayant adopté tardivement ces principes, la loi a prévu, pour toutes les infractions antérieures au nouveau Code pénal dont le texte d’incrimination ne précisait pas l’élément moral, que celui-ci continuerait à être déterminé par la jurisprudence. Celle-ci, dans le domaine de l’environnement, considère que les délits créés antérieurement à 1994 ont un caractère non-intentionnel lorsqu’ils sont consommés par la réalisation d’un dommage (pollution des eaux, destruction d’animaux ou de plantes appartenant à des espèces protégées) et intentionnel lorsqu’il s’agit d’infractions-obstacles caractérisées indépendamment de la survenance d’un dommage (défaut d’autorisation ou de déclaration, inobservation de normes d’émission, etc.).

Si l'élément moral ne peut, en principe être présumé, le code pénal français prévoit la solution inverse à l'égard des contraventions, dont les auteurs matériels ne peuvent s'exonérer de leur responsabilité pénale que par la démonstration de la force majeure.

La faute intentionnelle

Appliquée aux délits-obstacles créés par des législations techniques, la faute intentionnelle revêt une incontestable spécificité. Ce particularisme a été exprimé par la Cour de cassation française dans l'arrêt *Louvet c. Ministère public* (Chambre criminelle, 25 mai 1994 : Bull. crim. n° 203) en matière d'exploitation d'une installation fixe dangereuse ou polluante (installation classée) sans autorisation: *La seule constatation de la violation en connaissance de cause d'une prescription légale ou réglementaire implique de la part de son auteur une intention coupable.*

Les prescriptions de police administrative dont l'inobservation constitue la plupart des infractions environnementales n'ont pas de résonance morale. Ceux qui les transgressent ne sont animés d'aucune volonté maligne contre l'ordre social. Ils se bornent à exercer leurs activités dans les conditions les plus simples et les moins onéreuses pour eux. A l'égard des règles de discipline collective, connaissance des prescriptions violées et volonté de transgression, c'est tout un. La première étant présumée, la seconde est nécessairement acquise.

Il doit toutefois être établi que le prévenu savait qu'il se trouvait dans une situation matérielle soumise à certaines règles pénalement sanctionnées. Un importateur peut plaider avec vraisemblance qu'il ignorait la présence de déchets médicaux au sein de balles de plastiques et cela justifie qu'il soit relaxé du chef d'importation de telles substances sans autorisation (*Legrand c. Ministère public*, Cour de cassation France, chambre criminelle, 1^{er} mars 2000, n° 98-86.464). En revanche, il ne peut échapper à un professionnel que les déchets qu'il importe sous la dénomination de déchets de bois non traités ne sont constitués qu'à 51 % d'éclats de bois, et pour le surplus, de panneaux de particules, de caoutchouc, de plastiques et d'éléments métalliques (*Mme Hummer c. Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières*, Cour de cassation France, chambre criminelle, 18 février 2003, n° 02-83.213).

La faute non-intentionnelle

La négligence peut être consciente (l'agent a envisagé le résultat mais n'a pas pris toutes les précautions pour prévenir sa survenance) ou inconsciente (l'agent ne s'est pas avisé du risque existant, alors qu'il aurait pu le prévoir en étant plus attentif). L'article 28 du Code pénal grec l'exprime dans les termes suivants : *Commet un délit par imprudence celui qui, ayant failli à l'attention qu'il devait et pouvait déployer en la circonstance, n'a pas prévu le résultat punissable produit par son acte ou, s'il l'a prévu, a cru qu'il ne se réaliserait pas.*

Tous les systèmes juridiques admettent que ces deux sortes de négligence doivent être incriminées, ce qui exclut d'admettre l'erreur de fait comme cause d'impunité en matière d'infractions non intentionnelles. C'est ainsi qu'un chasseur ne peut faire échec aux poursuites du chef de destruction d'un animal appartenant à une espèce protégée en alléguant la confusion avec un gibier dont la chasse est licite : il lui appartient de ne tirer qu'après avoir identifié la cible avec certitude (*Failler c. Association intercommunale de chasse au gibier d'eau de Basse-Loire*, Cour de cassation France, chambre criminelle, 18 septembre 1997, n° 96-85.939).

En France toutefois, une loi du 10 juillet 2000 destinée à alléger la responsabilité pénale des dirigeants (élus locaux, fonctionnaires et chefs d'entreprises) a prévu que lorsque l'acte ou l'abstention reproché au prévenu, personne physique, n'était que la cause indirecte du dommage, son auteur ne pouvait être condamné que s'il était établi qu'il avait *soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'il ne pouvait ignorer*, ce qui correspond à une négligence consciente "renforcée"; le droit commun retrouvant son empire en cas de causalité directe.

Le principal problème posé par la négligence est celui du modèle par rapport auquel est apprécié le devoir d'attention et de prudence. S'agit-il du type abstrait du bon père de famille (avec des variantes professionnelles : par exemple, le chef d'entreprise normalement diligent) ou faut-il tenir de données personnelles à l'agent (âge, instruction, etc.). Le critère objectif l'emporte en Belgique (où il a d'abord été adopté comme conséquence de l'autorité de la chose jugée au pénal sur le civil) et en France. Dans ce dernier pays, toutefois, une loi du 13 mai 1996, modifiant l'article 121-3 du Code pénal, s'est efforcée de l'infléchir dans le sens d'une appréciation plus concrète du comportement du prévenu en invitant les tribunaux à tenir compte *le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait* - ce qui reste néanmoins dans le cadre du système objectif.

Le système subjectif est, en revanche, illustré par l'article 6 du Code pénal autrichien qui prévoit qu' *agit par négligence celui qui néglige d'agir avec le soin auquel il est tenu dans les circonstances données, dont il est mentalement et physiquement capable et que l'on peut exiger de sa part*.

7.2.3 La responsabilité pénale

a) La responsabilité pénale des décideurs

Tous les systèmes juridiques consacrent une responsabilité pénale du chef d'entreprise, ou, plus largement, du "décideur" (y compris, le cas échéant, des fonctionnaires d'autorité et des autorités exécutives des collectivités locales) à raison de faits matériellement commis par des préposés, mais selon des régimes différenciés. Le fondement en est la défaillance du dirigeant dans l'exercice de son pouvoir de décider, d'organiser le fonctionnement de l'entreprise, de donner

des instructions aux salariés.

En droit français, la jurisprudence a dégagé le principe général suivant lequel, *dans les industries soumises à des règlements édictés dans un intérêt de salubrité ou de sécurité publique, la responsabilité pénale remonte essentiellement aux chefs d'entreprise, à qui sont personnellement imposés les conditions et le mode d'exploitation de leur industrie* (*Procureur général de la Cour d'appel de Colmar c. Widerkehr*, Cour de cassation, France, chambre criminelle, 28 février 1956 : Bull. crim. 1956, n° 205, en matière de pollution de cours d'eau). Ce principe s'applique également aux autorités administratives. C'est ainsi qu'un maire peut être condamné pénalement pour une pollution de ruisseau causée par les rejets de la station d'épuration communale (*Auvergne c. Eaux et Rivières de Bretagne*, Cour de cassation, France, chambre criminelle, 3 avril 1996, n° 95-80.062). La responsabilité du décideur concerne les infractions non intentionnelles, mais également les infractions-obstacles ayant un caractère formellement intentionnel (défaut d'autorisation ou de déclaration). La particularité du droit français est que la faute du dirigeant est présumée et qu'en pratique, la preuve contraire n'est admise que dans des cas exceptionnels. Le seul véritable moyen pour le dirigeant d'échapper à sa responsabilité est la délégation de pouvoir. La délégation peut se prouver par tous moyens, mais elle n'est exonératoire que si l'entreprise est d'une taille suffisamment importante, si la délégation ne porte pas sur l'ensemble des pouvoirs de direction et si elle est consentie à un subordonné doté de la compétence, de l'autorité et des moyens nécessaires pour la mettre en oeuvre effectivement.

Dans les systèmes juridiques qui, contrairement à la France, admettent la "commission par omission" (Allemagne, Portugal, Espagne), c'est-à-dire qui permettent, de façon générale, la punition d'une omission, non prévue en tant que telle par le texte qui incrimine un acte positif, la responsabilité du décideur est fondée sur sa qualité de "garant" pour empêcher la commission d'infractions par ses subordonnés. Sauf exception (notamment en droit grec), la délégation est reconnue comme exonératoire sous certaines conditions généralement analogues à celles que pose le droit français. La plupart des droits reconnaissent que certains devoirs incombent au dirigeant personnellement et ne sont jamais déléguables.

b) La responsabilité pénale des personnes morales

Les pays qui rejettent la responsabilité pénale des personnes morales

De nombreuses législations excluent le principe d'une responsabilité pénale des personnes morales mais admettent, sous différentes formes, la possibilité que les personnes morales puissent se voir infliger des sanctions pour des faits incriminés par la loi pénale. Tel est le cas en Allemagne, en Italie, en Espagne ou en Suisse.

La personne morale peut ainsi être déclarée garante du paiement de l'amende infligée à son dirigeant. En Italie, l'article 197 du Code pénal prévoit que *les personnes morales ayant une personnalité juridique, Etat, provinces et communes exceptés, lorsqu'une condamnation pour contravention est prononcée contre les*

personnes ayant charge de les représenter ou administrer... sont tenues de payer, en cas d'insolvabilité du condamné une somme égale au montant de l'amende de police infligée.

D'autres législations admettent qu'à titre de "conséquences accessoires" d'une condamnation prononcée contre une personne physique puissent être imposées à une personne morale, par le juge pénal ou par une juridiction civile, des mesures à caractère préventif et non punitif telles que la fermeture d'établissement, la suspension d'activité, la désignation d'un administrateur, voire la dissolution de la société (Code pénal espagnol, art. 129).

Enfin les personnes morales peuvent se voir infliger des sanctions administratives, généralement sous forme d'amende, dans les cas prévus par la loi (Allemagne)

Les pays qui admettent la responsabilité pénale des personnes morales

Domaine de la responsabilité pénale des personnes morales

Quant aux faits incriminés, la plupart des législations posent le principe de la responsabilité des personnes morales sans indiquer les infractions auxquelles il s'applique : tel est le cas des droits néerlandais, belge ou finlandais. Pour tenir compte du fait que certaines infractions sont impossibles pour une personne morale, d'autres pays adoptent le système de l'énumération : chaque texte d'incrimination doit prévoir expressément la responsabilité des personnes morales. C'était le parti adopté par le droit français qui a été abandonné par une loi du 9 mars 2004.

Quant aux personnes morales concernées, certains droits exigent que le groupement ait la personnalité juridique (Code pénal français); d'autres admettent que les poursuites puissent être exercées contre des groupements dépourvus de cette personnalité : associations momentanées et sociétés commerciales en formation (article 5 du Code pénal belge), sociétés de fait (article 51 du Code pénal néerlandais).

Si l'Etat est, en principe, exclu de la responsabilité pénale, ce n'est pas nécessairement le cas des autres personnes morales de droit public. L'article 121-2 du Code pénal français reconnaît, sans restriction, la responsabilité pénale des établissements publics, et admet celle des collectivités territoriales et de leurs groupements à l'égard seulement des *infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public*. Relèvent par exemple de cette catégorie les services d'assainissement, de distribution d'eau potable, d'enlèvement et de traitement des ordures ménagères. Un groupement de communes, propriétaire d'un abattoir public dont il avait concédé l'exploitation à une association, a ainsi été condamné à une amende ainsi qu'à la suspension du fonctionnement de l'établissement, du chef de complicité d'exploitation d'une installation classée sans autorisation (*Syndicat intercommunal des abattoirs Cerdagne-Capcir*, Cour de cassation France, chambre criminelle, 23 mai 2000 : Bull. crim 2000, n° 200).

Régime de la responsabilité pénale des personnes morales

Certaines législations considèrent que la personne morale emprunte sa culpabilité à une personne physique, d'autres que la personne morale est directement responsable, à raison de ses défauts d'organisation, sans qu'il soit nécessaire d'identifier une faute imputable à une personne physique.

Le droit français retient le premier système. L'article 121-2 du Code pénal prévoit que *les personnes morales sont responsables des infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou représentants*. La jurisprudence en déduit qu'une personne morale ne peut être déclarée coupable d'une infraction que si les éléments matériel et moral de celle-ci sont caractérisés à l'égard d'une personne physique qui doit être identifiée (mais pas nécessairement poursuivie). Cette personne physique doit être désignée par la loi ou les statuts (éventuellement par la justice : mandataire judiciaire) pour administrer ou diriger la personne morale, ou bénéficiaire d'une délégation de pouvoir. Les actes d'un simple préposé n'engagent pas, en principe la responsabilité pénale de la personne morale. La démonstration d'une faute personnellement commise par le représentant de la personne morale est d'ailleurs grandement facilitée par la jurisprudence qui impose au chef d'entreprise l'obligation d'assurer le respect des réglementations applicables à son entreprise et le rend, à ce titre, responsable des actes matériellement accomplis par des préposés.

Le droit belge retient le principe de la responsabilité directe. Selon l'article 5 du Code pénal, *toute personne morale est pénalement responsable des infractions qui sont intrinsèquement liées à la réalisation de son objet ou à la défense de ses intérêts ou de celles dont les faits concrets démontrent qu'elles ont été commises pour son compte*. Néanmoins, l'exposé des motifs de la loi du 4 mai 1999, à l'origine de cette disposition, préconise, pour apprécier l'élément moral de l'infraction dans le chef de la personne morale, de se baser sur le comportement des personnes ayant une fonction dirigeante, ces personnes devant au moins avoir eu connaissance de l'intention de commettre l'infraction, ou du risque de réalisation de l'infraction lorsque celle-ci n'a pas de caractère intentionnel.

La possibilité de poursuivre simultanément la personne morale et une ou plusieurs personnes physiques à raison des mêmes faits est prévue par l'article 121-2 du Code pénal français, et par l'article 51 du code pénal néerlandais. Néanmoins, en droit français, s'agissant d'infractions non intentionnelles, la responsabilité de la personne physique dont le comportement est la cause indirecte du dommage n'est engagée qu'à raison d'une faute d'une particulière gravité (article 123, cf supra l'élément moral de l'infraction). Pour le droit belge, la personne physique ne peut être poursuivie en même temps que la personne morale que si elle a commis une faute intentionnelle ou une faute d'imprudence personnelle plus grave que celle qui résulte du dysfonctionnement de la personne morale.

c) Les causes d'exonération de responsabilité

La permission administrative

Tous les droits connaissent des cas dans lesquels une loi ordonne ou permet ce qu'une autre interdit sous peine de sanctions pénales. Dans le domaine de l'environnement, le problème résulte généralement de la coordination entre, d'une part, des législations qui prévoient à titre préventif que certaines activités seront soumises à des autorisations et/ou assujetties à des prescriptions techniques et, d'autre part, des législations qui incriminent les dommages causés à l'environnement sans prévoir si, et dans quelle mesure, le respect de ces règles préventives est exonératoire de responsabilité pénale.

Le seul fait d'être titulaire d'une autorisation administrative pour l'exercice d'une activité ne justifie pas la production d'un dommage incriminé par la loi pénale. Par exemple, l'autorisation d'exploiter une installation dangereuse et polluante ne met pas à l'abri de poursuites du chef du délit de rejet dans un cours d'eau de substances qui ont détruit la faune piscicole.

Le respect par l'exploitant des conditions de fonctionnement imposées par l'administration n'est pas non plus considéré par la jurisprudence française comme exonératoire de responsabilité pénale, sauf disposition expresse contraire de la loi qui incrimine la production du dommage. Il a ainsi été jugé que lorsqu'en raison de l'étiage du cours d'eau récepteur les concentrations de substances chimiques admises par l'autorisation de rejet devenaient elles-mêmes toxiques, l'obligation générale de prudence et de diligence imposait à l'exploitant d'adapter le mode de fonctionnement de son entreprise aux conditions atmosphériques (*Millieras c. Association nationale pour la protection des eaux et rivières*, Cour de cassation France, chambre criminelle, 19 novembre 1997, n° 96-86.694).

La tolérance par l'administration de certains comportements délictueux, même lorsqu'elle résulte de circulaires ou d'instructions adressées par les ministres à leurs services ne constitue pas pour les administrés une cause de justification, sauf à démontrer que la doctrine administrative a été, en l'espèce, source d'une erreur invincible sur le droit.

L'état de nécessité

Dans tous les systèmes juridiques, la loi ou la jurisprudence admet que l'état de nécessité joue un rôle d'atténuation ou d'exonération de responsabilité pénale sous les conditions suivantes : l'agent doit être confronté à un danger imminent auquel il ne peut parer qu'en violant la loi pénale. Il est en outre généralement exigé que l'intéressé ne se soit pas placé par sa propre faute dans une situation périlleuse et qu'il n'y ait pas de disproportion entre l'intérêt protégé par l'incrimination et le danger évité.

Dans la jurisprudence française, il n'y a pas d'exemple où l'état de nécessité ait été admis comme cause d'exonération d'une infraction environnementale. Mais cela est sans doute le reflet d'une société d'abondance. Ainsi, n'est pas considérée comme justifiée l'abattage d'un rapace (animal protégé) qui emporte un lapin

d'élevage : le propriétaire qui avait choisi de mener son élevage à ciel ouvert aurait dû s'équiper de dispositifs de protection (*Bourdon*, Cour d'appel de Paris 10 mai 1989 : Dr. envir. 1990, n° 1, p. 12).

L'erreur de droit

L'adage "Nul n'est censé ignorer la loi" est le fondement de tous les droits. Néanmoins, la complexité croissante des réglementations a conduit la jurisprudence (Belgique, Pays-bas, Italie) ou les Codes pénaux récents (Allemagne, Portugal, Espagne, France) à prendre en considération l'erreur de droit. Certains systèmes (Espagne) distinguent l'erreur invincible qui emporte exonération et l'erreur évitable qui permet une atténuation de la responsabilité pénale.

En droit français où seule l'erreur invincible est prise en compte, la jurisprudence est extrêmement restrictive, notamment à l'égard des professionnels. Même les renseignements erronés fournis par l'administration ne sont pas toujours considérés comme une cause de justification (*Le Dreff*, Cour de cassation, France, chambre criminelle, 28 novembre 1991 : Bull. Crim. 1991, n° 447 en matière d'autorisation d'introduction de certaines espèces de poissons dans les eaux douces). Le manque de clarté et de précision des règles de droit donne éventuellement lieu à des relaxes sur un autre fondement : la violation de l'exigence de prévisibilité de la norme pénale énoncée par la Convention européenne des droits de l'homme.

7.2.4 La constatation des infractions

France. L'article 427 du Code de procédure pénale énonce le principe de la liberté de la preuve devant les juridictions répressives : sauf exception textuelle, la démonstration des infractions se fait par tous moyens et le juge décide suivant son intime conviction en se fondant sur les éléments contradictoirement discutés devant lui. Lorsque la loi organise les modalités de constatation de certaines infractions, il n'en résulte pas que la preuve ne puisse être rapportée par d'autres moyens. Ainsi les dispositions qui énumèrent les agents habilités à constater les infractions en matière d'installations classées ne font pas obstacle à ce que les poursuites engagées par des parties civiles soient fondées sur un constat d'huissier (*Dauvergne*, Cour de cassation France, chambre criminelle, 11 mars 1986 : Bull. crim. 1986, n° 102).

En pratique, les procès-verbaux établis par des agents habilités sont la principale source des poursuites.

Les officiers et agents de police judiciaire (policiers et gendarmes) qui ont une compétence de plein droit pour constater toutes les infractions, sont généralement dépourvus des connaissances techniques et du matériel nécessaires pour relever les infractions environnementales. Cela conduit le législateur à habilitier spécialement certains fonctionnaires et agents de l'Etat, de collectivités

territoriales ou d'établissements publics pour dresser, dans ces matières, des procès-verbaux qui font foi jusqu'à preuve contraire (laquelle ne peut résulter des seules dénégations du prévenu et doit être rapportée que par témoins ou par la production de documents écrits).

Ces verbalisateurs spécialisés ne jouissent pas de toutes les prérogatives dont sont investis les officiers de police judiciaire. Ils ont parfois le droit d'effectuer des visites domiciliaires avec l'autorisation du Parquet. En revanche, sauf exception (capture illicite de poissons), ils ne peuvent procéder à des perquisitions.

Afin de pallier l'absence de pouvoirs coercitifs des verbalisateurs spécialisés, de nombreuses législations incriminent l'obstacle apporté aux opérations de contrôle. Toute réticence, toute gêne apportée à la mise en oeuvre des vérifications ne suffit pas à caractériser ce délit. Les comportements qui consomment l'infraction sont précisément de deux ordres :

- le refus de satisfaire à une exigence correspondant à une prérogative expressément reconnue par la loi à l'agent qui la formule,
- le recours à des artifices destinés à tromper ou égarer la vigilance du verbalisateur.

7.2.5 L'exercice des poursuites

a) L'auteur des poursuites

En matière d'environnement où les infractions sont souvent le fait d'entreprises qui disposent d'importants pouvoirs de pression, il importe particulièrement que l'indépendance du ministère public soit garantie, ou qu'existent des possibilités de recours contre les décisions de classement, ou encore que soit reconnu un droit d'action privée ou d'action populaire.

En Allemagne le ministère public est hiérarchisé et n'a pas, théoriquement, l'opportunité des poursuites. Néanmoins, il n'est tenu de poursuivre que s'il estime qu'il existe des charges suffisantes - ce qu'il apprécie librement - et il peut, en outre, procéder à des classements conditionnels. En fait, le nombre des classements est important. Le droit des victimes est sauvegardé par la possibilité de saisir le procureur général aux fins de poursuites et, le cas échéant, de déférer un refus à la Cour d'appel qui peut ordonner au ministère public d'agir (§ 172 al. 1 et 4 St PO).

En Espagne, la poursuite est obligatoire pour le ministère public. En outre, les victimes peuvent exercer l'action publique et l'action civile devant le juge pénal. Enfin, la mise en mouvement de l'action publique par l'action populaire est ouverte à tous les citoyens espagnols par l'article 125 de la Constitution de 1978. Le Tribunal constitutionnel a décidé que le terme de citoyen s'étendait aux personnes morales, y compris les associations et les personnes morales de droit public. L'article 20-3 de la loi organique du pouvoir judiciaire, tirant les conséquences de la jurisprudence du Tribunal constitutionnel a, en outre précisé qu'*on ne peut exiger des cautions qui par leur inadéquation empêchent l'exercice*

de l'action populaire qui sera toujours gratuite.

En France, le ministère public, composé de magistrats hiérarchiquement soumis au ministre de la Justice, a le choix de l'opportunité des poursuites. Ses décisions de classement sans suite des plaintes et des procès-verbaux doivent être motivées mais ne sont pas susceptibles de recours juridictionnel. Les victimes, toutefois, peuvent mettre en mouvement l'action publique en se constituant parties civiles, soit entre les mains d'un juge d'instruction, soit par une citation directe devant le tribunal. Ne sont admis à exercer ce droit que ceux qui ont personnellement souffert d'un préjudice directement causé par l'infraction. L'atteinte aux intérêts généraux défendus par les associations n'est pas considérée par la jurisprudence comme satisfaisant à ces conditions. Le législateur a néanmoins, par des dispositions spéciales, habilité certaines associations à exercer les droits de la partie civile. C'est le cas, d'une part, à l'égard de toutes les infractions prévues par le Code de l'environnement, pour les associations agissant dans ce domaine, qui bénéficient d'un agrément de l'administration. L'agrément est délivré pour une durée illimitée et les refus d'agrément peuvent faire l'objet d'un recours de plein contentieux devant le juge administratif. D'autre part, à l'égard des infractions au droit de l'eau et à la police des installations classées, sont également habilitées à mettre en mouvement l'action publique les associations simplement déclarées, qui ne sont pas titulaires d'un agrément mais qui justifient d'une action effective en faveur de l'environnement depuis au moins cinq ans. La recevabilité de la constitution de partie civile est, dans tous les cas, sauf bénéfice de l'aide juridictionnelle, subordonnée à la consignation d'une somme d'argent destinée à garantir le paiement d'une amende pour recours abusif. Il ne semble pas, en pratique, que la fixation par les juges d'instruction ou les tribunaux de très fortes consignations ait été jusqu'à présent utilisée comme un moyen pour faire obstacle à la constitution de partie civile dans le domaine de l'environnement.

b) Les alternatives aux poursuites

La plupart des législations, en système légaliste comme en système opportuniste, admettent la possibilité d'éviter la saisine du tribunal soit par une transaction qui éteint l'action publique, soit par un classement sans suite sous condition. Certains voient dans ces procédures des solutions particulièrement adaptées au droit de l'environnement où les infractions ont un caractère technique et une faible charge morale. Il est permis d'en douter pour deux motifs. D'une part, à l'égard des délinquants en col blanc, la publicité de l'audience contribue largement à l'efficacité de la sanction et à son effet dissuasif. D'autre part, la coordination n'est pas toujours bien assurée entre ces procédures et d'éventuelles constitutions de partie civile.

La transaction.

Aux Pays-bas, la transaction est prévue par l'article 74 du code pénal en cas de crime puni de 6 ans d'emprisonnement au plus et en cas de contravention. Le procureur n'envisage la transaction que si les faits sont reconnus. Il évalue le

montant de l'amende transactionnelle en tenant compte des ressources du délinquant et en s'inspirant d'un guide à l'usage des Parquets. Après un entretien au Palais de justice, en présence éventuellement de son avocat, l'auteur dispose de 8 jours pour accepter l'offre. Le paiement dans le délai imparti éteint l'action publique. La victime est simplement avisée mais pas nécessairement indemnisée au cours de cette procédure qui suspend la prescription de l'action publique.

En France, la faculté de transiger n'existe qu'à l'égard d'infractions limitativement énumérées. Dans le domaine de l'environnement, elle concerne les infractions aux règles de la pêche en eau douce (y compris les rejets polluants) et les infractions forestières. Le choix du recours à la transaction, la fixation du montant de l'amende transactionnelle et la définition des travaux imposés au délinquant pour faire cesser l'infraction ou éviter son renouvellement appartiennent à l'administration (qui dispose d'ailleurs aussi du droit d'exercer l'action publique pour ces infractions concurremment avec le ministère public), mais doivent recueillir l'approbation du procureur de la République. Cette procédure ne suspend pas l'action publique. Les textes ne prévoient pas que les victimes y soient associées, mais une circulaire incite l'administration à le faire. L'action publique est éteinte par l'accomplissement de l'ensemble des obligations résultant de la transaction.

Le classement sous condition

En France, l'article 41 du Code de procédure pénale - consacrant une pratique prétorienne - permet au procureur de la République *préalablement à sa décision sur l'action publique et avec l'accord des parties, de recourir à une médiation s'il lui apparaît qu'une telle mesure est susceptible d'assurer la réparation du dommage causé à la victime, de mettre fin au trouble résultant de l'infraction et de contribuer au reclassement de l'auteur de l'infraction*. Cette procédure suspend la prescription de l'action publique. En contrepartie de l'exécution des obligations acceptées par le délinquant, le procureur de la République classe l'affaire. Mais il n'engage que lui-même et éventuellement les victimes qui ont conclu avec l'auteur de l'infraction une transaction civile. L'action publique n'est pas éteinte. Elle pourra fort bien, tant que la prescription n'est pas acquise, être mise en mouvement par une victime malencontreusement oubliée. Or, en matière environnementale, il est souvent malaisé de déterminer les victimes potentielles, notamment associatives.

c) Les poursuites simplifiées

En France, la loi du 9 mars 2004 a introduit une procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (le "plaider coupable"). L'auteur majeur d'un délit puni d'une peine d'amende ou d'un emprisonnement inférieur à 5ans, peut, s'il reconnaît les faits, se voir proposer par le procureur de la République, en présence de son avocat, d'accepter une peine déterminée, inférieure ou égale à la moitié de celle qu'il encourt (sans pouvoir excéder un an d'emprisonnement) assortie, le cas échéant, des sanctions complémentaires prévues par la loi, ainsi

que de l'obligation de réparer les préjudices causés dans un délai maximum de 6 mois. En cas d'accord de l'intéressé, les peines proposées sont soumises à l'homologation d'un magistrat du siège. L'ordonnance d'homologation, qui doit être motivée et qui est lue en audience publique, a les mêmes effets qu'un jugement de condamnation. Si l'initiative de la procédure appartient en principe au Parquet, une personne citée devant le tribunal peut, avant sa date de comparution, demander au procureur à en bénéficier. Cette nouvelle modalité de poursuites aura vraisemblablement pour effet de tarir, sinon la transaction à laquelle l'administration reste attachée, du moins, le classement conditionnel.

7.2.6 Les mesures conservatoires

Les mesures conservatoires ont pour but, avant toute déclaration de culpabilité, d'interrompre les activités illicites et de prévenir l'extension des dommages qui en résultent.

A titre liminaire, il convient de rappeler qu'en droit français la victime peut obtenir du juge civil des référés, dans les conditions examinées supra, *les mesures conservatoires ou de remise en état qui s'imposent soit pour prévenir un dommage imminent, soit pour faire cesser un trouble manifestement illicite* (nouveau Code de procédure civile, article 809). L'action devant le juge des référés est affranchie, par la jurisprudence, du principe selon lequel "le criminel tient le civil en état", c'est-à-dire de l'obligation de surseoir sur l'action devant la juridiction civile jusqu'à l'issue du procès pénal (*Sté Glatigny-Rahard et autres c. Mme Audoye*, Cour de cassation France, 2^{ème} chambre civile, 4 décembre 1985 : Bull. civ. 1985, II, n° 189). D'autre part, l'article 5 du Code de procédure pénale écarte, en matière de référé la règle "una via electa" selon laquelle, si la victime porte son action devant une juridiction civile, elle n'est plus recevable à mettre en mouvement l'action publique pour les mêmes faits.

La saisie. Le droit commun de la procédure pénale française offre peu de dispositifs conservatoires pertinents en matière environnementale. Le principal est la saisie qui peut être ordonnée par un officier de police judiciaire, au cours de l'enquête préliminaire ou en flagrance, et sur délégation du juge d'instruction lorsqu'une information est ouverte. Si la saisie a un objectif principalement probatoire (placer sous main de justice les objets et documents utiles à la manifestation de la vérité) elle remplit également une fonction conservatoire, d'une part, en garantissant l'effectivité d'une condamnation ultérieure à la confiscation, d'autre part en permettant le retrait d'objets dangereux. En tant que peine, la confiscation ne porte que sur les choses qui ont servi à commettre l'infraction ou sur les choses qui en sont le produit (Code pénal, article 131-21). Elle est obligatoire pour les objets qualifiés par la loi ou le règlement dangereux ou nuisibles. D'autre part, même en l'absence de déclaration de culpabilité ou de condamnation expresse à la confiscation, la dangerosité, pour les personnes ou les biens des choses placées sous main de justice fait obstacle à leur restitution (Code de procédure pénale, articles 177 et 212). Si l'affaire a été classée sans suite ou lorsque la juridiction saisie a épuisé sa compétence sans avoir statué sur les

restitutions, il appartient au Parquet, sous réserve de recours devant le tribunal correctionnel ou devant la Chambre de l'instruction de la Cour d'appel, de répondre aux demandes de restitution.

L'interdiction d'exercice d'une activité professionnelle est l'une des obligations dont un juge d'instruction, en droit français, peut assortir une décision de mise sous contrôle judiciaire et dont l'inobservation peut conduire à placer l'intéressé en détention provisoire. Il s'agit d'une mesure personnelle et non d'une mesure réelle équivalente à une fermeture d'établissement ou à une interdiction de fonctionnement d'une installation.

Les mesures conservatoires prévues par des textes spéciaux. Le droit français de l'environnement (stricto sensu, car le dispositif qui va être exposé est emprunté au droit de l'urbanisme) ne connaît qu'une hypothèse dans laquelle les juridictions pénales peuvent, indépendamment de tout jugement au fond, par une décision exécutoire sur minute, ordonner toute mesure utile, y compris une interdiction d'exploiter (Code de l'environnement, article L 216-13) : il s'agit de l'inobservation des règles imposées aux activités, aux installations et aux travaux, à caractère non domestique, qui ont un effet quantitatif ou qualitatif sur les eaux, douces ou salées, superficielles ou souterraines (prélèvements, rejets, ouvrages hydrauliques, exploitation minière, drainage, etc). La décision est prise par le juge d'instruction s'il est saisi, ou par le tribunal correctionnel, à la requête du Parquet ou même d'office. Le recours n'est pas suspensif. La juridiction qui a pris la décision peut, à tout moment, en donner mainlevée en cas de cessation du trouble. Le jugement sur le fond met fin à la mesure.

7.2.7 Le procès pénal et ses suites

Plutôt que la condamnation des délinquants à des peines d'amende ou d'emprisonnement, le droit pénal de l'environnement recherche la cessation du trouble causé par l'infraction et la restauration du milieu naturel. Des mesures en ce sens peuvent être prononcées à titre de sanctions lorsque la loi le prévoit. Il est également concevable d'imposer à une personne dont la culpabilité a été reconnue par le tribunal un ajournement de la décision sur la peine afin de permettre à l'intéressé de satisfaire à ses obligations, de sorte d'aboutir à une dispense de peine.

a) L'ajournement de peine.

France. Lorsque la culpabilité a été constatée en matière délictuelle ou contraventionnelle, le tribunal a néanmoins la faculté de ne pas infliger de peine lorsqu'il est avéré que le reclassement de l'intéressé est acquis, que le dommage est réparé et que le trouble résultant de l'infraction a cessé. Ces conditions ne sont pas toujours remplies lors de la première comparution devant le tribunal : si elles sont en voie d'être réalisées, l'ajournement permet au coupable d'accomplir les diligences nécessaires pour obtenir lors d'une deuxième audience une dispense de peine (Code pénal, articles 132-58 et suivants). L'exécution de ses obligations vis-à-vis des victimes est toujours une condition de la dispense de

peine. Pour le surplus le tribunal peut suggérer les mesures à accomplir, néanmoins le premier jugement ne contient normalement pas d'indication sur les efforts attendus de l'intéressé. Lors de la deuxième audience, qui se tient dans un délai maximum d'un an, les juges apprécient s'il y a lieu de dispenser de peine. La mauvaise volonté du coupable justifie, à l'inverse, une sévérité particulière dans le choix de la sanction.

Une variante de l'ajournement de droit commun est l'ajournement avec injonction qui n'existe qu'autant qu'une loi spéciale le prévoit. C'est le cas des articles L 216-9 (protection de l'eau), L 514-9 (installations classées) et L 571-25 (lutte contre le bruit) du Code de l'environnement. Les obligations à accomplir sont alors définies par les textes et expressément imposées par le tribunal. L'injonction peut être assortie d'une astreinte et de l'exécution provisoire.

b) Les sanctions réparatrices

France. Un certain nombre de sanctions prévues par la loi pénale poursuivent la cessation de la situation illicite plutôt que le châtiement du coupable. c'est le cas, par exemple de la démolition des ouvrages édifiés sans permis ou de l'interdiction de fonctionnement d'une installation classée. La jurisprudence les qualifie de mesures à caractère réel et leur réserve un régime particulier. Notamment, elles ne peuvent faire l'objet d'un relèvement (*Montana c. Ministère public*, Cour de cassation, France, chambre criminelle, 14 avril 1993 : Bull. crim. 1993, n° 155) et sont soustraites aux effets des lois d'amnistie (*Procureur général près la Cour de Bordeaux c. Allafort*, Cour de cassation France, chambre criminelle 29 avril 1970 : Bull. crim. 1970, n° 149). Surtout, elles dérogent au principe de personnalité des peines. Elles peuvent frapper la chose en situation irrégulière alors même que le condamné n'en serait pas, ou n'en serait plus, propriétaire (démolition d'un immeuble appartenant à une SARL en liquidation judiciaire, le condamné étant son gérant : **Cour de cassation France, chambre criminelle 19 août 1997**).

L'effectivité des sanctions à caractère réel peut être assurée de trois façons :

- par l'incrimination de la violation de l'ordre judiciaire, les peines encourues étant alourdies par rapport à l'infraction initiale (Code de l'environnement, articles L 514-11 en matière d'installations classées et L 216-10 en matière de protection de l'eau),
- par l'exécution d'office des travaux à la diligence de l'administration et aux frais de l'intéressé (solution prévue notamment par l'article L 514-9 du code de l'environnement en matière d'installations classées mais qui se heurte à des obstacles pratiques, l'administration ayant rarement les moyens de faire l'avance des frais et éprouvant des difficultés à recouvrer les sommes dues auprès du condamné),
- par le prononcé d'une astreinte lorsque la loi le permet (Code de l'environnement, article L 541-6 en matière de déchets).