

REPONSE AU QUESTIONNAIRE POUR LA FRANCE

EU Forum of Judges for the Environment Annual Conference 2016

The ECHR, ICCPR and EU-Charter as beacons in environmental prosecution and adjudication

Bucharest, 18 and 19 November 2016

1

1- The right to be tried within a reasonable time (Articles 6 §1 ECHR and 14 §1 ICCPR; Article 47 (2) EU- Charter);

1.1. What usually triggers, in your country, the opening of a file on an environmental offence at the public prosecutor's office? The reception of a notice of violation recording the offence? Other triggers?

En France une procédure pénale pour atteinte à l'environnement peut être déclenchée par une plainte de la victime auprès du Procureur de la République. La procédure peut être enclenchée également à l'issue d'une enquête ou d'une constatation des inspecteurs spécialisés en matière d'environnement (police administrative : en matière de chasse, de pêche, de protection des forêts, d'installations classées pour la protection de l'environnement etc...) qui transmettent la procédure à la fois à l'autorité administrative (préfet) et au procureur de la République. Les associations agréées pour la protection de l'environnement peuvent également enclencher une procédure pénale pour une infraction relevant de leur objet social et se constituer partie civile devant le juge répressif. (L.142-2 du code de l'environnement).

Enfin une victime (particulier, personne morale ou association) peut déclencher l'action publique en déposant une plainte devant le juge d'instruction et en se constituant partie civile (elle devra alors verser une consignation).

- . 1.2. What is on average the time required in your country in criminal proceedings to go from a citation to a first instance judgment and to an appeal judgment?
 - . Cela dépend de la complexité de la question sur le plan juridique (par exemple l'affaire de l'Erika) et/ ou technique ainsi que du nombre de parties concernées . Au minimum deux ans pour une affaire simple.
- . 1.3. What procedural steps can take time?
 - . l'enquête initiale (mais elle précède la délivrance de la citation en justice) , l'information si elle est ouverte, et l'expertise si elle est ordonnée
- . 1.4. Are you aware of difficulties with this guarantee?
 - . Les difficultés principales se rencontrent lorsqu'il s'agit d'une infraction pour laquelle une personne physique est détenue. Le non respect du délai raisonnable pourra dans certains cas entraîner sa remise en liberté avant qu'elle ait été définitivement jugée. Concrètement en matière d'environnement ce peut être le retard apporté à la cessation de l'infraction ou à la réparation du dommage né de l'infraction. Cela peut conduire également à ce que les victimes , lassées de la longueur du procès, transigent avec l'auteur d'un accident industriel ou d'une pollution et ses assureurs (par exemple certaines communes dans l'affaire de l'Erika ont transigé avec Total)

1.5. What are the legal consequences of undue delay in your legal system?

La longueur excessive d'une procédure pourra conduire à retenir la responsabilité de l'Etat

Pas d'exemple en matière d'environnement.

2/ The right to a fair trial as including the right to respect of judgments / implementation of judgments

2.1. What do you know about the implementation of judgments in your country? Are punitive sanctions (prison sentences, fines, other) implemented? Are remedial sanctions (reinstatement of the environment, compensatory action, other) implemented? Who is in charge? What goes well, wrong? 2.2. Can criminal courts also impose remedial sanctions in your country? If so, can they do so ex officio or only on request by the prosecution or a civil party?

Les peines d'emprisonnement sont mises à exécution par le procureur de la République, les amendes sont recouvrées par le Trésor public. Il peut y avoir des aménagements ou des modalités particulières d'exécution.

Il existe des peines complémentaires ou accessoires prévues par les textes (interdiction temporaire ou définitive d'exercice de l'activité à l'origine du dommage, obligation de remettre les lieux en l'état...) mesures de publication ou d'affichage.

L'obligation d'indemniser les victimes peut faire partie des modalités d'exécution de la peine (notamment en cas d'emprisonnement assorti d'un sursis avec mise à l'épreuve) et les obligations de remise en état peuvent être assorties d'une astreinte si elles ne sont pas exécutées dans le délai fixé par la juridiction.

Si la remise en état est ordonnée à titre de peine complémentaire ou accessoire, elle peut être prononcée par la juridiction même si le procureur ne l'a pas demandé

2.3. Worldwide NGO's play a significant role in the prosecution of environmental offences. Can they be a civil party in criminal proceedings under the law of your country? Do they have an easy access to criminal proceedings or are there severe conditions to meet? Can they obtain damages? Can they request remedial action?

L' article L.142-1 du code de l'environnement permet à toute association ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement d'engager des instances devant les juridictions administratives pour tout grief se rapportant à cet objet (par exemple pour demander l'annulation d'un permis de construire qui porterait atteinte à un site naturel à une zone protégée)

Les associations agréées exerçant leurs activités dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement ainsi que de l'amélioration du cadre de vie , peuvent, selon l'article L.142-2 du code de l'environnement, exercer les droits de la partie civile pour les faits portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre et qui constituent une infraction environnementale (y compris des pratiques commerciales ou publicités trompeuses comportant des indications environnementales (par exemple publicités pour des véhicules tous terrains). L'agrément leur confère une présomption d'intérêt à agir.

L'obtention de l'agrément nécessite que l'association soit régulièrement déclarée et qu'elle exerce ses activités depuis au moins trois ans « dans le domaine de la protection de la nature, et de la gestion de la faune sauvage, de l'amélioration du cadre de vie, de la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, de l'urbanisme, ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances et, d'une manière générale, oeuvrant principalement pour la protection de l'environnement ». Depuis 2011 l'agrément n'est plus donné en fonction de la domiciliation administrative de l'association mais en fonction du territoire des activités

effectives de l'association (qui peut s'étendre sur plusieurs départements ou régions).

L'association pourra ainsi déclencher l'action publique, au même titre que le procureur de la République, et demander réparation du préjudice environnemental : pour un arrêt récent : Crim 22 mars 2016 Bull crim n° 87 : la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO) : à la suite d'une pollution au fuel dans l'estuaire de la Loire, du fait de la rupture d'une tuyauterie de la raffinerie de Donges, exploitée par la société Total Raffinage Marketing, reconnue coupable de rejets ou déversements de substances entraînant des effets nuisibles sur la santé ou des dommages à la faune ou à la flore, la Ligue pour la protection des oiseaux se voit reconnaître le droit à obtenir l'indemnisation d'un préjudice écologique consistant dans l'altération notable de l'avifaune et de son habitat.

3/ The right to be presumed innocent

La preuve que l'infraction est caractérisée incombe aux autorités de poursuite, sous réserve de certaines présomptions (notamment quant à l'élément intentionnel de l'infraction) établies par les textes ou la jurisprudence, le principe étant celui de la liberté de la preuve (article 427 du CPP), dans le respect des principes supérieurs de liberté et de loyauté.

S'agissant de contraventions (catégorie abondante en matière environnementale), le principe est celui que le procès-verbal dressé par l'agent habilité (qui peut être par exemple un inspecteur des installations classées, un agent des eaux et forêts etc...) fait foi jusqu'à preuve contraire, laquelle ne peut être rapportée que par témoins ou par écrit .

Le droit de se taire, et donc de ne pas s'auto-incriminer, interdit également d'obliger, par la contrainte (physique ou morale) un suspect à remettre des éléments de preuve matériels.

La présomption d'innocence n'apparaît pas vraiment comme un obstacle à la preuve d'une infraction environnementale dès lors que les constatations initiales sont correctement et complètement faites.

Par contre les principes consacrés au niveau européen (Convention européenne des droits de l'homme, charte des droits fondamentaux de l'Union) relatifs à loyauté dans l'administration de la preuve, à l'égalité des armes, au principe du contradictoire et au respect des droits de la défense peuvent être source de nombreux moyens de nullité des pièces de procédure, utilisés pour ralentir la procédure en nouant, en quelque sorte, un « procès dans le procès » sur les conditions dans lesquelles les constatations ont été opérées, dans lesquelles une expertise s'est déroulée.

Par exemple : une affaire de pollution d'un cours d'eau du fait de rejets polluants provenant de deux entreprises distinctes mais passant par un même réseau d'eaux usées avant d'aboutir au ruisseau : crim 31/05/2016 pourvoi n° 14-87.678 : une partie des moyens portait sur les règles juridiques régissant l'avis d'une personne qualifiée par rapport à celles applicables à un rapport d'expertise : avant même de discuter les conclusions scientifiques sur la nature des rejets, était mis en cause le cadre juridique dans lequel avaient eu lieu les prélèvements et avait été émis l'avis scientifique, élément déterminant des poursuites.

4/ The privilege against self-incrimination

4.1.Does the environmental law in your country make (an extensive) use of self-monitoring and - reporting obligations? Does it provide in inspection rights to ask for information, sanctioned when not complied with? 4.2.If so, are you aware of prosecution difficulties caused by the privilege against self-incrimination? Is it easy to draw the boundaries between evidence that can be used and evidence that cannot be used because of this privilege? Please illustrate your answer by case-law.

Pas d'éléments particuliers à apporter sur cette question.

5/ The protection against double jeopardy

- . 5.1. Are criminal courts in your country confronted with double jeopardy when dealing with environmental offences? If so, what is the typical case-set: a combination with administrative fines, with penalties from other policy areas such for instance as agricultural policies?
- . 5.2. Are there discussions with regard to the scope of the guarantee? Areas of doubt, vagueness? What, for instance, about EU-regulations regarding extensive farming and mandatory cuts in the income support to farmers when infringing the cross-compliance conditions?

Please provide a case from your country to discuss this guarantee.

La règle « ne bis in idem » est source de nombreuses questions prioritaires de constitutionnalité posées en France dans diverses matières, notamment financières et fiscales

La chambre criminelle a été amenée à s'interroger sur cette question à propos d'un pêcheur de coquilles Saint Jacques, poursuivi à la fois devant la juridiction administrative et devant la juridiction répressive pour pêche maritime d'une espèce (la coquille Saint Jacques) dans une zone où sa pêche est interdite, omission de peser ou faire peser ses produits de pêche maritime au débarquement, entrave au contrôle de la pêche maritime : Crim 5 août 2015 n° 15-90.007 :

Le patron de pêche avait été interpellé pour avoir procédé à la pêche à la coquille Saint Jacques dans une zone interdite en raison du taux de contamination très élevé de la coquille dans cette zone, et donc pour des raisons essentiellement de santé publique. Les agents interpellateurs (agents administratifs des affaires maritimes habilités et gendarmes maritimes) avaient mis en œuvre une procédure de sanction administrative dont ils avaient informé le procureur de la République auquel ils avaient également adressé le procès-verbal de constatation des infractions.

Sur la base des mêmes textes du code rural et de la pêche maritime (L.946-1 et L.946-2) le pêcheur a fait l'objet d'une suspension de son autorisation de pêche par décision du préfet contre laquelle il a exercé un recours devant la juridiction administrative et de poursuites devant le tribunal correctionnel (à l'occasion desquelles il a déposé la question prioritaire de constitutionnalité tirée de la violation du principe « ne bis in idem ».)

Pour la même infraction le législateur a prévu une incrimination pénale avec peine d'emprisonnement, peine d'amende et peines complémentaires telle que l'interdiction d'exercer une activité professionnelle, et « *indépendamment des sanctions pénales qui peuvent être prononcées* », en visant expressément les règlements de l'Union européenne pris au titre de la politique commune de la pêche, plusieurs sanctions administratives. Parmi celles-ci figure également l'amende, non pas limitée à un montant maximum, mais fixée à un multiple de la valeur ou de la quantité des produits capturés, ainsi que la suspension ou le retrait de toute autorisation de pêche, ceci selon la procédure administrative et devant les juridictions administratives, le législateur ayant précisé que « *les amendes administratives sont proportionnées à la gravité des faits constatés et tiennent compte notamment de la valeur du préjudice causé aux ressources halieutiques et au milieu marin concerné* ».

Le pêcheur faisait valoir que cela aboutissait finalement à le sanctionner deux fois pour un même fait (amende pénale et administrative et retrait ou suspension de licence par l'autorité administrative et également possible à titre de peine complémentaire), l'amende administrative encourue pouvant, suivant la valeur et la quantité du produit illicite, dépasser largement le montant maximal de l'amende pénale encourue (en l'espèce 22.500 euros encourus, et 25.500 euros selon les critères administratifs).

Par un arrêt du 22/01/2014 bull n° 22 la chambre criminelle de la Cour de cassation avait déjà jugé que l'article 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union n'interdisait pas la double poursuite devant des ordres de juridiction différents pour les mêmes faits, sous réserve que le montant global des amendes susceptibles d'être prononcées ne dépasse pas le plafond de la sanctions encourue la plus élevée, dès lors que ce cumul garantissait précisément la sanction effective, proportionnée et dissuasive, exigée par le droit de l'Union pour assurer la réalisation des objectifs poursuivis par une directive communautaire (en cette espèce la directive n° 2003/6/CE du 28 janvier 2003 : assurer l'intégrité des marchés financiers communautaires).

Pour ce qui est du pêcheur de coquillages, la question n'a pas été transmise au Conseil constitutionnel en raison de l'absence de caractère sérieux de la question posée : reprenant les critères dégagés par le Conseil, la chambre criminelle a jugé que « *le principe de nécessité des délits et des peines (article 8 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen) ne fait pas obstacle à ce que les mêmes faits, commis par une même personne, puissent faire l'objet de poursuites différentes aux fins de sanctions administratives ou pénales, en application de corps de règles distincts devant leur propre ordre de juridiction ; qu'en l'occurrence, la répression de faits de pêche prohibée ou irrégulière, selon qu'elle relève de l'autorité administrative ou de l'autorité judiciaire, n'est pas placée sous le contrôle d'un même ordre de juridiction, examinant les mêmes intérêts, selon les mêmes procédures ; que, d'autre part, l'exigence constitutionnelle de proportionnalité impose qu'en tout état de cause le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues* » .

En effet, selon le Conseil constitutionnel, des poursuites pour les mêmes faits peuvent être exercées devant 2 ordres distincts de juridiction sans violer le principe constitutionnel de légalité des délits et des peines si les dispositions qui fondent les deux poursuites ne protègent pas les mêmes intérêts ou aboutissent au prononcé de sanctions de nature différente, chaque poursuite relevant de son propre ordre de juridiction.

En l'espèce les deux sanctions (pénales et administratives), dont le cumul est possible au regard à la fois du droit constitutionnel interne et des textes européens (Convention EDH et Charte de l'Union) apparaissent complémentaires : la prison (rarement prononcée) restant l'apanage du juge répressif, revêtant la sévérité la plus grande et ayant un impact évident sur le contrevenant quant à son image sur un plan social et professionnel tandis que la sanction pécuniaire, si on utilise son volet administratif, peut être modulée à hauteur de l'atteinte portée à l'objectif poursuivi, en application du droit communautaire, de conservation durable des ressources halieutiques et des enjeux de politique commune de la pêche. La préservation des droits fondamentaux du contrevenant est assurée par la recherche d'une sanction « effective, proportionnée et dissuasive » exigée tant par la CEDH que par la CJUE et par la limitation retenue par le Conseil constitutionnel, à savoir qu'en tout état de cause, le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues.

Au niveau des poursuites on peut souhaiter une bonne coordination et bon échange d'informations entre le Préfet, autorité administrative, et le procureur de la République, autorité judiciaire. Une double poursuite s'avère nécessaire et utile, dans le cas d'un « récidiviste », résolu à le demeurer, comme c'était le cas en l'espèce.

6/ The right to proportional penalties

Questions

6.1. Have you noticed, in your practice, environmental cases where the penalties inflicted were too severe?

6.2. If so, could you elaborate and tell why you felt the penalty was too severe?

En matière environnementale, je n'ai pas constaté dans les affaires dont j'ai eu à connaître, de peine disproportionnée par rapport à l'infraction commise...ce serait plutôt le contraire, notamment en ce qui concerne les amendes infligées. Néanmoins ce principe de proportionnalité est souvent invoqué et est le sujet d'une réflexion générale au niveau de la cour suprême française, notamment par rapport à son rôle spécifique qui la fait juge de la règle de droit sans pouvoir réexaminer la situation de fait.

La disproportion pourrait apparaître surtout, à mon avis, dans notre domaine, à l'occasion de mesures complémentaires telles que des démolitions (question qui se pose aussi en matière d'urbanisme), des interdictions d'exercer, ou des confiscations. A mon avis la question rejoint l'obligation faite au juge de trouver, dans les limites des pénalités fixées par le législateur, la sanction « effective, proportionnée et dissuasive » qui permet ainsi d'assurer l'équilibre entre les droits individuels fondamentaux et la défense d'intérêts collectifs à valeur constitutionnelle.

Treaty provisions

EU-Charter, Article 49 (3): "The severity of penalties must not be disproportionate to the criminal offence."

6.3. At the level of the Council of Europe, Recommendation No. R (92) 17 of the Committee of Ministers to member states concerning consistency in sentencing states, in its point B.7.a: "As a matter of principle, every fine should be within the means of the offender on whom it is imposed." Do you consider that proportionality in punishment requires to have consideration for the extent to which the penalty hurts the offender, implying, for instance, that for identical offences a firm with healthy finances should be punished with quite higher fines than an individual with a low income? What is the punishing practice in this regard in your country?

En France les peines encourues sont plus élevées pour une personne morale que pour une personne physique. Ainsi l'article 131-38 du code pénal dispose que « Le taux maximum de l'amende applicable aux personnes morales est égal au quintuple de celui prévu pour les personnes physiques par la loi qui réprime l'infraction. Lorsqu'il s'agit d'un crime pour lequel aucune peine d'amende n'est prévue à l'encontre des personnes physiques, l'amende encourue par les personnes morales est de 1 000 000 euros » ;

7/ The right to respect for private and family life

7.1. Have you noticed an impact of the right to respect for private or family life on the environmental adjudication in your country? If yes, could you please provide examples from the case-law illustrating this influence? 7.2. Would you be willing to use this right in support of environmental adjudication and, if so, in which type of cases?

Pas d'exemple d'arrêt de la Cour de cassation utilisant directement ce critère mais cependant de nombreux arrêts sanctionnent des préjudices causés par une atteinte environnementale en recourant à la théorie du trouble anormal de voisinage (émanation de fumées, de poussière, bruit excessif, perte d'ensoleillement, perte de vue...) ce qui affecte nécessairement la vie privée des victimes ou la jouissance de leur domicile.

De même peuvent être utilisées des incriminations qui ciblent directement l'émission ou le rejet à l'origine de ces perturbations.

8/ The right to life

8.1. Have you noticed an impact of the right to life on the environmental adjudication in your country? If yes, could you please provide examples from the case-law illustrating this influence? 8.2. Would you be willing to use this right in support of environmental adjudication and, if so, in which type of cases?

Un exemple peut être trouvé dans les arrêts Cass crim 21 septembre 2010 n° 09-86258 et Cass crim 30 octobre 2007 n° 06-89.365 bull n° 261 SA métal Blanc : cette société exploitait depuis 1968 sur le site d'une ancienne fonderie, à proximité du centre de la commune de Bourg-Fidèle, une usine de récupération de métaux non ferreux. Elle a progressivement développé ses activités dans le domaine du recyclage des batteries automobiles usagées pour la production d'alliages de plomb. En raison des modifications de la nature et du volume de ses activités, elle a fait l'objet, au titre de l'ancienne législation sur les établissements dangereux, incommodes ou insalubres, puis en application de la police des installations classées, de plusieurs arrêtés d'autorisation entre le 15 octobre 1969 et le 24 décembre 1996. En 1997 le parquet de Charleville Mézières a été saisi d'une plainte d'un riverain et l'enquête a fait apparaître dans le sol et les végétaux aux alentours de l'usine, des concentrations en plomb et en cadmium très supérieures aux critères de l'Office mondial de la santé. Ces métaux ont aussi été retrouvés dans les effluents de l'établissement ainsi que dans l'air, dans un rayon de 500 mètres incluant le village de Bourg Fidèles, et des cas de saturnisme ont été relevés chez des salariés, ainsi que des plombémies significatives chez des enfants. La société a été poursuivie du chef du délit de mise en danger de la vie d'autrui (article 221-3 du code pénal) du fait du non respect des dispositions de l'arrêté préfectoral d'autorisation de cette installation classée qui reprenait les prescriptions

techniques générales relatives aux émissions aériennes de plomb et de cadmium. Le délit d'exposition d'autrui à un risque immédiat de mort ou de blessures graves, n'exige pas la preuve d'une altération effective de la santé, mais il faut néanmoins prouver qu'on a fait courir un risque grave pour la santé d'autrui. Le délit a été considéré comme caractérisé : dès lors qu'il avait été trouvé du plomb dans des organismes, la preuve d'une intoxication au plomb était démontrée sans contestation possible. La cour d'appel pouvait donc, à partir de cette constatation, et des conséquences scientifiquement établies de la présence de plomb dans l'organisme, considérer que le délit était constitué et retenir « qu'un certain taux de plombémie du type de celui constaté était susceptible d'entraîner des troubles du développement, notamment une, altération du quotient intellectuel qui, revêtant un caractère irréversible, serait constitutif d'une infirmité permanente ». Enfin la cour d'appel a relevé très précisément un ensemble de circonstances constituant un faisceau d'éléments de preuve concordants permettant de démontrer que seule l'entreprise Métal Blanc pouvait être à l'origine de la contamination.

9/ The right to environmental protection

EU-Charter, Article 37: "A high level of environmental protection and the improvement of the quality of the environment must be integrated into the policies of the Union and ensured in accordance with the principle of sustainable development."

Background

This right is rather vague. Yet, the zest of the message is clear: a high level of environmental protection and the improvement of the quality of the environment are considerations to be taken along in decision making.

Questions

9.1. Do you consider this right to have impact on environmental adjudication? 9.2. Do you agree with the proposition that, in environmental adjudication, it is only fit to impact on the sanctioning policy, meaning choice and level of sanctions inflicted?

En France le droit pour chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé a été inscrit dans la Charte de l'environnement à valeur constitutionnelle (article 1) de même que le devoir, pour toute personne, de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement (article 2)

Une décision du Conseil constitutionnel du 8 avril 2011 (n° 2011-116 QPC) a retenu que ces droits et devoirs généraux s'imposaient non seulement aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif mais également à l'ensemble des personnes et qu'il en résultait que chacun est tenu à une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité.

Le niveau élevé de protection de l'environnement inscrit au niveau communautaire devrait permettre d'assurer à tout le moins la non régression du droit existant malgré le poids des deux autres piliers du développement durable (économique et social) et permettre une application effective du principe de précaution. Il doit être un des éléments à prendre en compte dans le choix et le montant des sanctions en cas d'infraction environnementale.

Françoise Nézi

Conseiller Cour de cassation France.