



MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Utilisation des sanctions administratives introduites par l'ordonnance n° 2012-34 dans le domaine des installations classées

Rapport n° 011110-01
établi par

Denis Delcour et Maryline Simoné

Novembre 2017



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités
passées ou présentes n'a affecté leur impartialité
dans la rédaction de ce rapport.

Sommaire

Résumé.....	3
Liste des recommandations.....	5
Introduction.....	6
1 L'ordonnance de 2012 : le contexte de sa mise en œuvre.....	7
1.1 L'ordonnance de 2012 : une évolution majeure pour les polices de l'environnement.....	7
1.1.1 <i>Le principe du contradictoire est au cœur des procédures.....</i>	7
1.1.2 <i>L'amende et l'astreinte complètent la palette des sanctions administratives... </i>	8
1.1.3 <i>La transaction pénale permet d'accélérer le traitement des infractions modérées et non intentionnelles.....</i>	8
1.1.4 <i>La pratique de l'audition pénale par les inspecteurs ICPE doit permettre de consolider les enquêtes préalables aux poursuites.....</i>	9
1.2 Un contexte marqué par une forte exigence d'efficacité et de pédagogie.....	10
1.2.1 <i>La situation des services concernés.....</i>	10
1.2.2 <i>Le contexte institutionnel.....</i>	11
1.2.3 <i>Le contexte sociétal et environnemental.....</i>	12
1.2.4 <i>Les parties prenantes.....</i>	12
2 Les nouvelles procédures : une appropriation variable mais des initiatives intéressantes.....	16
2.1 Amendes, astreintes et transaction pénale.....	16
2.1.1 <i>Seule la mise en œuvre des amendes et astreintes administratives décolle mais avec de fortes variations régionales.....</i>	16
2.1.2 <i>Les variations entre départements résultent de considérations plus ou moins objectives.....</i>	16
2.1.3 <i>Les critères de choix entre les sanctions se dessinent progressivement.....</i>	20
2.2 L'audition pénale.....	22
2.2.1 <i>L'audition pénale a des avantages pour ceux qui l'ont mise en œuvre.....</i>	22
2.2.2 <i>Sa pratique doit toutefois être encadrée.....</i>	23
2.3 Les pistes de travail de la mission.....	23
3 Les solutions préconisées.....	25
3.1 Affirmer une stratégie concernant les nouvelles procédures introduites par l'ordonnance de 2012.....	25
3.2 Achever le travail d'harmonisation entrepris dans le cadre de l'ordonnance de 2012.....	26

3.3 Fournir les références dont les services ont besoin.....	26
3.4 Relancer la dynamique des protocoles locaux avec les parquets.....	27
3.5 Consolider les chaînes de recouvrement comptable des sanctions.....	27
3.6 Animer le réseau des services déconcentrés.....	28
3.7 Organiser la mise à disposition des compétences nécessaires.....	28
Conclusion.....	30
Annexes.....	31
1 Lettre de mission.....	32
2 Liste des personnes rencontrées.....	34
3 Glossaire.....	36
4 Questionnaires adressés aux DREAL.....	37
5 Cadres de convocation et de saisie pour une audition pénale.....	39
du procès-verbal,.....	41
6 Convention ONEMA-gendarmeries de Lorraine relative à la mise en œuvre de l'audition pénale.....	44
7 État des effectifs DREAL consacrés à l'inspection des installations classées.....	48
8 Protocole ICPE « agricoles » entre parquets et services de l'État en Bretagne.....	49
9 Considérations et clarifications juridiques.....	68
10 Projet de charte contrôleur – contrôlé en Bretagne.....	77
11 Chiffres 2016 relatifs aux amendes et astreintes administratives en matière d'ICPE.....	87
12 Harmonisation des polices de l'environnement.....	91

Résumé

L'ordonnance n°2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement marque une évolution majeure en unifiant les 27 polices spéciales du code de l'environnement et en renforçant les outils visant à réprimer des situations irrégulières qui conduisent à des atteintes à l'environnement et/ou faussent la concurrence entre les entreprises.

Par lettre de commande CGEDD n° 011110-01, il est demandé de faire un point, quatre ans après, sur l'appropriation, par les services chargés des ICPE et par les préfets, des nouveaux régimes de sanction introduits par l'ordonnance n° 2012-34, à savoir l'amende et l'astreinte administratives ainsi que la transaction pénale. L'audition pénale a été intégrée dans les réflexions de la mission puisqu'elle a été introduite par l'article L 172-8 du code de l'environnement, lui-même visé par l'ordonnance précitée. Il est également demandé de proposer des ajustements pour mettre à jour les instructions, faire état des bonnes pratiques et tirer les enseignements des premiers contentieux sur le sujet.

En première partie du rapport, sont examinés les éléments de contexte des services déconcentrés concernés, à savoir les DDPP, pour les ICPE qui touchent à la vie animale et aux produits animaux – élevages, industries agro-alimentaires (issues de produits animaux, à quelques exceptions près), abattoirs, chenils, ... – et les DREAL¹ pour toutes les autres ICPE.

Les consignes qui leur sont données traduisent la volonté de dialogue avec l'exploitant. La pratique des mises en demeure « contradictoires » est une expression du « droit à l'erreur », objet d'un projet de loi spécifique. Cette pratique sécurise l'inspection des installations classées que l'opportunité de procéder à des amendes et à des astreintes administratives vient consolider. En revanche, l'absence de directives précises en matière de transaction et d'audition pénales est toujours source d'incertitudes pour les services.

Le contexte interne aux services est marqué par des contraintes d'effectifs, en particulier pour les DDPP et les « petites » DREAL. La difficulté de maintenir des compétences spécifiques influence leur aptitude au changement ainsi que leurs ambitions stratégiques.

Les relations sont jugées bonnes avec les préfets, d'une part, et avec les procureurs, d'autre part. Les premiers, soumis au contexte humain et économique local, exigent pédagogie et progressivité dans les sanctions. Les seconds sont attentifs à ce que les poursuites pénales soient réservées aux affaires qui nécessitent de l'exemplarité.

Au sein des tribunaux, les progrès sont réels dans la prise en compte des dossiers environnementaux même si les procédures peuvent être longues ici ou là. Le MEDEF et l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) souhaitent que l'exploitant puisse faire valoir ses observations dans des conditions satisfaisantes et même disposer de la capacité d'influer sur le choix et le déroulement des procédures. France Nature Environnement (FNE) considère que le travail d'harmonisation effectué à l'occasion de l'ordonnance n° 2012-34 devrait être achevé. Elle considère que l'astreinte est un progrès réel mais reste plus réservée sur l'impact de la transaction pénale. Pour FNE, la pratique de l'audition pénale par les inspecteurs ICPE est très positive pour la qualité des procédures et le respect du droit de la défense. FNE est sensible à la publicité des arrêtés de mise en demeure.

¹ Le terme DREAL vise les DREAL, proprement dites, la DIREE d'Ile-de-France et les DEAL d'outre-mer.

Dans la seconde partie, chacune des quatre procédures est analysée.

Entre 2015 et 2016, les amendes administratives progressent de 100 % (42 procédures en 2016) et les astreintes de 65 % (66 procédures). Les services qui les ont utilisées y ont trouvé de réels avantages. En 2016, cinq régions ont conduit plus de 10 procédures – amendes ou astreintes. Seuls 32 départements ont mis en œuvre l'une ou l'autre de ces deux procédures et aucun département dans six régions. La transaction pénale est peu utilisée. La grande majorité des inspecteurs attend des consignes claires de la part de la DGPR. Le bilan est identique pour la pratique de l'audition pénale étant précisé qu'une récente circulaire du ministre de la justice précise bien que les agents habilités ne peuvent se soustraire à la demande qui leur serait faite en ce sens par le procureur.

De cette analyse, il ressort que les outils introduits par l'ordonnance n° 2012-34 ont leur utilité pour répondre aux principes d'efficacité, d'équité, d'exemplarité et de proportionnalité auxquels les services sont tenus. Il est toutefois souhaitable qu'un certain nombre de difficultés soient levées.

Les recommandations de la mission figurent en troisième partie.

Elles portent sur le besoin d'orientations stratégiques concernant les sanctions administratives et d'éléments de langage quant à l'interprétation des textes, la notion de « droit à l'erreur », les montants de sanctions et leurs critères de choix.

La mission propose d'aborder également la transaction pénale, l'audition pénale et les relations avec les procureurs. A ce titre, elle suggère de soutenir l'élaboration de protocoles entre les services concernés et les parquets.

La mission recommande d'identifier de façon sélective les besoins d'harmonisation des polices de l'environnement concernant le montant des sanctions administratives, dès lors que celles-ci sont susceptibles de s'appliquer à une même installation.

Elle suggère de fournir aux services des références en matière de bonnes pratiques et de documents-types.

En lien avec les services des finances, elle considère qu'un travail de simplification de la chaîne de traitement comptable des amendes et des astreintes serait opportun.

La mission fait deux propositions sur la gestion des compétences. La première consiste à recenser les besoins de formation et à adapter l'offre nationale correspondante. La seconde vise à cartographier les compétences « rares » dans chaque région puis à examiner l'opportunité ou non de mutualiser certaines d'entre elles. Dans l'affirmative, elle conseille de recourir à une expérimentation préalable supervisée par la DGPR.

Enfin, la mission invite la DGPR à renforcer l'animation des services concernés et de créer, à cet effet, un « réseau professionnel numérique » dédié, après avoir analysé les expériences réussies en la matière.

Liste des recommandations

Recommandation n°1 : Affirmer la stratégie de l'État concernant les sanctions introduites par l'ordonnance n°2012-34 du 11 janvier 2012, à savoir l'amende et l'astreinte administratives et la transaction pénale, et l'accompagner des éléments de langage et des consignes répondant aux principales questions posées par les services en matière d'interprétation et d'harmonisation des textes correspondants, de mise en œuvre du « droit à l'erreur », de pratique de l'audition pénale, de choix des types de sanction à mettre en œuvre et des montants associés, en fonction du contexte, de l'historique de l'installation, de l'attitude de l'exploitant et des conséquences des faits reprochés, entre autres.....25

Recommandation n° 2 : Harmoniser le montant maximum des amendes relevant des polices de l'environnement pouvant s'appliquer à une même installation classée et proportionner l'amende au chiffre d'affaires de l'exploitant.....26

Recommandation n° 3 : Fournir les références utiles aux services, à savoir des fiches décrivant les « expériences réussies » ainsi que des modèles de pièces de dossier.....26

Recommandation n°4 : soutenir l'élaboration de protocoles locaux avec les parquets pour répondre aux besoins d'orientations précises des inspecteurs chargés des ICPE concernant la mise en œuvre et le suivi des poursuites pénales, y compris la transaction, ainsi que la conduite de l'audition pénale.27

Recommandation n°5 : Diffuser un cadre de saisie sur la plate-forme CHORUS des informations nécessaires à la perception des amendes et des astreintes décidées sur proposition des DREAL et des DDPP et engager un travail avec le ministère des finances visant à ce que ces services puissent accéder directement aux données relatives au recouvrement de ces sanctions.....27

Recommandation n°6 : Procéder à l'identification des besoins de formation dans les DREAL et dans les DDPP, au regard des savoirs et des savoir-faire à acquérir pour maîtriser les nouvelles procédures introduites par l'ordonnance de 2012, et consolider l'offre nationale de formation en conséquence.....28

Recommandation n°7 : Mettre en ligne « au fil de l'eau » les références évoquées dans la recommandation n°3 et étudier la faisabilité et les modalités, d'une part, d'un forum « ordonnance de 2012 », efficacement « modéré » et, d'autre part, d'une offre de « réseau professionnel numérique » dédié.....28

Recommandation n°8 : Dans chaque région, réaliser la cartographie des compétences en matière d'inspection des ICPE au sein des DDPP, y compris au regard des nouvelles procédures introduites par l'ordonnance du 11 janvier 2012, afin de mutualiser certaines d'entre elles, si besoin. Dans l'affirmative, il conviendrait de procéder aux mutualisations après les avoir expérimentées sous la supervision de la DGPR.....29

Introduction

Par lettre de commande CGEDD² n° 011110-01, il est demandé à la mission de faire un point, quatre ans après, sur l'appropriation, par les services chargés des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et par les préfets, des nouveaux régimes de sanction introduits par l'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement. Il s'agit de l'amende et de l'astreinte administratives ainsi que de la transaction pénale. L'audition pénale a été intégrée dans les réflexions de la mission puisqu'elle a été introduite par l'article L 172-8 du code de l'environnement, lui-même visé par l'ordonnance précitée. Il est également demandé de proposer des ajustements pour mettre à jour les instructions, de faire état des bonnes pratiques et de tirer les enseignements des premiers contentieux sur le sujet.

L'ordonnance n°2012-34 est entrée en application le 1^{er} juillet 2013. Elle marque une évolution majeure en unifiant les procédures de 27 polices spéciales du code de l'environnement et en renforçant les outils visant à réprimer des situations irrégulières qui conduisent à des atteintes à l'environnement et/ou faussent la concurrence entre les entreprises.

La circulaire de la direction générale de prévention des risques (DGPR) du 19 juillet 2013 fixe les conditions d'application de l'ordonnance n° 2012-34. Elle traite du contrôle administratif – notamment les conditions de mise en demeure –, des sanctions administratives, du contrôle pénal et de la mise en œuvre des sanctions pénales. Il est indiqué que : « *du fait de la complexité de la procédure, la transaction pénale fera l'objet d'une circulaire distincte* ».

Par ailleurs, l'audition pénale n'a pas fait l'objet de directives formalisées.

Pour mener à bien sa tâche, la mission s'est entretenue avec les représentants de trois DREAL et de trois DDPP³. Elle a transmis un questionnaire (cf. annexe n° 4) à sept DREAL⁴ qui constituent un ensemble de situations diverses. Deux parquets ont été rencontrés : ceux de Nanterre et d'Épinal. Ont également été entendus les représentants de France Nature Environnement, du mouvement des entreprises de France (MEDEF) et de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA). Les représentants de la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) ont également été rencontrés. Cet « échantillon » a été jugé pertinent pour établir un diagnostic suffisamment riche pour proposer des recommandations qui ont été approfondies, par ailleurs, avec les représentants de la DGPR.

Le 11 octobre 2017, ces éléments d'analyse et les recommandations qui figurent dans le présent rapport ont été présentés aux inspecteurs de l'environnement du groupe de travail « prévention des risques » réunis par la DGPR. Au terme des échanges, la mission a pu tenir compte des observations et informations qui lui sont apparues appropriées.

² Conseil général de l'environnement et du développement durable

³ DREAL de Bretagne, DRIEE d'Ile-de-France, DEAL de La Réunion. DDPP du Finistère, de l'Ille et Vilaine et du Rhône. Dans ce qui suit le terme générique DREAL vise les DREAL, la DRIEE d'Ile-de-France et les DEAL d'outre-mer.

⁴ Auvergne-Rhône-Alpes, Bretagne, Bourgogne-Franche-Comté, Corse, Centre-Val de Loire, Grand Est, Pays de Loire

1 L'ordonnance de 2012 : le contexte de sa mise en œuvre

L'analyse du contexte n'a pas pour but d'être exhaustive mais de restituer les points de vue qui ont été émis par les personnes avec lesquelles la mission a échangé.

1.1 L'ordonnance de 2012 : une évolution majeure pour les polices de l'environnement

1.1.1 Le principe du contradictoire est au cœur des procédures

Dans la pratique, le contrôle des ICPE est opéré soit de manière planifiée soit sur plainte. Les visites conduisent à des constats qui sont classables en :

- infractions délictuelles au titre du code de l'environnement,
- non-conformités aux prescriptions auxquelles l'exploitant est tenu. Elles sont souvent classées en deux catégories : avec ou sans risques pour l'environnement. Au pénal, certaines non-conformités constituent des contraventions,
- manque de renseignements appelant des demandes de précisions.

Dans le premier cas, l'administration met en demeure l'exploitant de remédier aux dysfonctionnements constatés et dresse en même temps un procès verbal d'infraction. Le procureur attend généralement le résultat de la mise en demeure pour agir avec toutefois le risque d'un ralentissement des procédures et du classement du dossier pour les infractions qu'il juge d'importance modérée.

Dans le second cas, la circulaire DGPR du 12 juillet 2013 distingue le non-respect d'un acte administratif d'une situation de défaut d'autorisation. Dans la première situation, il s'agit d'aboutir au respect des prescriptions applicables. Une mise en demeure est nécessaire « dans les cas ... qui ne peuvent être solutionnés rapidement et qui sont susceptibles de générer un impact ou des risques importants ». Dans la seconde situation, la mise en demeure est systématique. L'article L 514-5 du code de l'environnement impose que la mise en demeure ait fait l'objet d'un contradictoire sous peine d'être illégale.

La circulaire précise : « qu'en préalable à la prise des sanctions... » il convient : « ... d'informer le pétitionnaire des sanctions que vous comptez prendre à son encontre et de lui permettre, dans un délai déterminé, de présenter ses observations. Cette formalité – particulièrement importante – vient se substituer au contradictoire prévu à l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 sus-citée⁵. Cette obligation est indispensable et l'arrêté de mise en demeure ne peut la remplacer. »

Il y a donc deux moments distincts – avant mise en demeure puis avant la prise d'une sanction – pour que l'exploitant puisse exposer ses observations avant qu'une sanction puisse lui être appliquée. Le « droit à l'erreur » est donc bien pris en compte. Ce n'est qu'après la seconde mise en demeure que le non-respect des prescriptions pourra constituer un délit.

Dans le troisième cas et *a fortiori* quand le problème peut être solutionné rapidement et qu'il n'est pas susceptible de générer un impact ou des risques importants, la circulaire précitée précise qu'un « simple rappel par courrier » doit suffire.

⁵ Loi n° 2000-321 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

1.1.2 L'amende et l'astreinte complètent la palette des sanctions administratives

Les inspecteurs de l'environnement disposent aujourd'hui de cinq modalités de sanctions administratives : la consignation, les travaux d'office, la suspension du fonctionnement de l'installation, l'amende et l'astreinte, auxquelles s'ajoute la possibilité de fermer l'installation, le cas échéant.

Pour l'amende administrative, la circulaire stipule que : *« Il s'agit de la seule sanction administrative qui est pécuniaire. Bien que parfaitement admise par la jurisprudence constitutionnelle (décision n°89-260 DC du 28 juillet 1989) ou par celle de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH, 21 février 1984, Oztük c/R.F.A.), ce type de sanction est peu usité en général. Sa mise en œuvre comme pour l'ensemble des sanctions administratives doit être précédée d'une mise en demeure. »*

Le montant de l'amende doit être fondé dans les considérants de l'arrêté correspondant. La circulaire suggère de tenir compte des gains financiers générés par le non-respect des prescriptions en jeu. Un titre de perception en résulte.

L'astreinte administrative : *« procède par ailleurs de la même logique que l'amende sur bien des points (principes, fixation du montant etc ...) »*. Ceci dit : *« elle ne constitue pas une sanction pécuniaire, mais relève de la mesure de coercition pour obtenir la satisfaction des motifs de la mise en demeure. »* A noter que l'astreinte fait l'objet de deux arrêtés : l'un pour la prescrire, l'autre pour la liquider et rendre exécutoire le titre de perception correspondant. L'arrêté de prescription doit fonder le montant maximum de l'astreinte et préciser les conditions qui permettent d'y mettre fin. Le cas échéant, il est souhaitable de procéder à des liquidations partielles.

La circulaire de la DGPR invite bien à se saisir de ces deux nouveaux « outils » juridiques.

1.1.3 La transaction pénale permet d'accélérer le traitement des infractions modérées et non intentionnelles

Les avantages de la transaction pénale sont bien identifiés. Elle est plus souple et plus rapide que les poursuites pénales. La circulaire CRIM/2015-9/G4 du 21 avril 2015 du ministre de la justice apporte les précisions suivantes : *« La transaction permet à l'administration, lorsque l'action publique n'a pas été mise en mouvement, de proposer tant aux personnes physiques qu'aux personnes morales le paiement d'une amende transactionnelle dont le montant ne peut excéder le tiers du montant de l'amende encourue, ainsi que, le cas échéant, des mesures tendant à faire cesser l'infraction, à éviter son renouvellement, à réparer le dommage ou à remettre en conformité les lieux ... la proposition de transaction relève désormais du préfet de département, que l'infraction concernée constitue un délit ou une contravention. L'acte d'homologation de la transaction par le procureur de la République est interruptif de prescription. L'exécution totale de ses obligations par le mis en cause dans les délais impartis éteint l'action publique. »*

« La transaction pénale éteint définitivement l'action publique (article 6 du code de procédure pénale) et empêche dès lors la reprise des poursuites en cas de réitération des faits ou de découverte d'éléments nouveaux susceptibles de modifier l'appréciation des faits, tels que l'aggravation du dommage ou la manifestation d'un plaignant.

A ce titre, le recours à cette procédure doit donc être réservé aux infractions de faible gravité, et exclu lorsque les faits ont été commis de façon manifestement délibérée, ont été réitérés, ou ont causé des dommages importants à l'environnement ou à des victimes. De même, il doit être écarté lorsque des victimes ont porté plainte et ont demandé réparation d'un préjudice. »

Or, peu de services ont mis en œuvre la transaction pénale. Elle intéresse ceux qui veulent maîtriser les suites des infractions pénales mais la majorité précise, d'une part, que leur cœur de métier consiste essentiellement à mettre en œuvre des procédures administratives et, d'autre part, en l'absence de consignes de la DGPR, qu'une pratique mal maîtrisée peut générer un risque de contentieux.

Cette sanction est bien considérée tant par le MEDEF que par la profession agricole, notamment parce qu'elle s'inscrit dans une logique de proportionnalité de la réponse pénale. Au point d'ailleurs que le MEDEF demande un droit à pouvoir en bénéficier en tant qu'alternative aux poursuites pénales « classiques ».

La circulaire précitée précise que : « *les rappels à la loi devront être limités aux situations régularisées et n'ayant entraîné aucun dommage à l'environnement.* »

1.1.4 La pratique de l'audition pénale par les inspecteurs ICPE doit permettre de consolider les enquêtes préalables aux poursuites

En règle générale, les parquets considèrent que l'audition est incontournable, au risque de fragiliser la procédure.

L'audition pénale doit permettre de :

- recueillir toutes les informations nécessaires sur l'identité de la personne auditionnée,
- lui notifier ses droits de façon exhaustive,
- caractériser des éléments de contexte importants : responsabilités assumées par cette personne, compétences, connaissance de la réglementation, pratiques...
- relever ses observations et/ou celles de son avocat, le cas échéant.

Le cadre d'audition pénale établi par le parquet de Nanterre et un modèle de convocation à l'audition pénale (cf. annexe n° 5) illustrent ces précisions⁶.

L'audition doit cependant être distinguée du recueil de déclaration ou d'observation qui n'est pas soumis aux règles de l'article 61-1 du code de procédure pénale. Selon la circulaire CRIM/2017/G3 du 20 mars 2017 du ministre de la justice : « *En raison du caractère intrinsèquement limité du recueil de déclaration, dans les hypothèses où le respect du principe du contradictoire justifie que le mis en cause s'explique de manière plus détaillée sur les faits qui lui sont reprochés, il sera nécessaire que le parquet fasse procéder à une audition de la personne soupçonnée avant toutes poursuites, sans se contenter du seul recueil de déclarations.* »

L'ordonnance n° 2012 – 34 permet aux inspecteurs de l'environnement de procéder à des auditions pénales. La circulaire précitée du 20 mars 2017 précise : « *Les fonctionnaires et agents des administrations et services publics auxquels des lois spéciales attribuent certains pouvoirs de police judiciaire exercent ces pouvoirs dans les conditions et dans les limites fixées par ces lois.*

Lorsque ces fonctionnaires et agents sont autorisés à procéder à des auditions, l'article 61-1 (du code de procédure pénale) est applicable dès lors qu'il existe à l'égard de la personne entendue des raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou a tenté de commettre une infraction. »

⁶ Celui-ci a été établi pour la police de la consommation mais peut valablement être transposé dans le domaine des ICPE.

Elle précise toutefois qu' : « *il importe en effet d'apprécier au cas par cas l'opportunité de faire procéder à une audition de mise en cause par les fonctionnaires et agents dotés de pouvoirs de police spéciale. Parmi les critères devant présider à ce choix figurent notamment :*

- *la nécessité d'une formation préalable des agents réalisant l'audition, cette formation étant réalisée à titre principal par leur administration ou corps d'origine, à laquelle le parquet peut également être associé,*
- *la prise en compte de l'expérience du service dans la technique et la procédure de l'audition,*
- *l'adaptation du service choisi à la complexité de l'audition ; à ce titre, il conviendra de privilégier le choix d'un service de police ou de gendarmerie lorsque l'audition nécessitera une compétence accrue en matière de technique d'audition, des recherches pour localiser le mis en cause ou lorsque les investigations conduiront à des difficultés d'identification de la personne morale ou de son représentant. Il en ira de même lorsque les premiers éléments de l'enquête laisseront craindre pour la sécurité de la personne chargée de l'audition. ».*

« *...Il appartiendra donc à chaque parquet ... , de déterminer ... , s'il entend faire réaliser une audition par un fonctionnaire ou agent d'un corps de contrôle spécialisé ... ces derniers ne pourront renoncer aux prérogatives qui leur sont conférées ».*

Ainsi, au motif que gendarmerie et police doivent se concentrer sur ce qui engage la sécurité de nos concitoyens, certains procureurs (ex : Chambéry) ont clairement indiqué qu'ils souhaitaient que les inspecteurs de l'environnement prennent en charge les auditions pénales relatives aux affaires les concernant. A toutes fins utiles, il est possible de s'inspirer des conventions établies entre les services de l'office de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) et ceux de la gendarmerie pour sécuriser l'exercice de l'audition pénale par les agents de l'ONEMA et pour mettre à disposition les locaux appropriés de la gendarmerie (Cf. annexe n° 6 relative à la convention entre le commandant de gendarmerie et le délégué régional de l'ONEMA de Lorraine).

A contrario, l'audition pénale n'est pas plébiscitée par l'inspection des installations classées. Non promue par la DGPR, les préventions sont multiples. Ce ne serait pas le « coeur de métier » des inspecteurs ICPE. Selon une personne auditionnée par la mission, « *Les agents sont des techniciens, pas des OPJ, pas des juristes, pas des enquêteurs !* ». Cette procédure nécessite des compétences particulières donc une formation ad-hoc et de la pratique : « *cette compétence est difficile à entretenir si on fait peu d'auditions* ». Cette procédure nouvelle fait craindre des vices de forme.

1.2 Un contexte marqué par une forte exigence d'efficacité et de pédagogie

1.2.1 La situation des services concernés

Pour mémoire, les DDPP sont compétentes sur les ICPE relatives à la vie animale et aux produits animaux : élevages, certaines industries agro-alimentaires (produits animaux, à quelques exceptions près), abattoirs, chenils, ... Les DREAL le sont pour toutes les autres ICPE.

La taille et l'organisation des services sont assez différentes selon qu'il s'agit d'une DDPP ou d'une DREAL, ce qui influe sur la capacité à agir et sur le maintien de leurs compétences. Ainsi, à l'exception des DDPP de Bretagne qui concentrent la moitié des équivalents-temps-plein (ETP) consacrés aux ICPE « animales », la plupart des DDPP disposent de moyens

limités. En pratique, au niveau national, les effectifs correspondants sont de 206 ETP correspondant à 320 agents⁷. Beaucoup d'entre eux exercent leurs missions sur une fraction de leur temps de travail. En termes d'activités, cela concerne 8 230 élevages enregistrés, 3 400 élevages IED⁸, 1 584 élevages soumis à autorisation non IED, 1 676 installations autorisées (hors élevages) non IED,, 1 047 enregistrés (hors élevages), 335 installations (hors élevages) IED et 83 400 déclarations.

En 2016, les DREAL comptent 1 627 agents qui se consacrent aux ICPE soit 1 247 ETP, en augmentation de 4 % par rapport à 2015 avec un spectre d'effectifs très large : de 3 agents à Mayotte à 198 en Auvergne-Rhône-Alpes. Les chiffres complets figurent en annexe n° 7. Par ailleurs, les DREAL s'organisent entre les unités départementales (76,8 % des agents), en relation directe avec les préfets de département, et les agents présents au siège (23,2 %). Sauf pour les DREAL à faible effectif, cette organisation à « deux étages » favorise la mise en place de fonctions de supervision, de spécialisation, de référents qui sont difficiles, voire impossibles, à mettre en œuvre en DDPP. Pour celles-ci, les besoins de spécialisation ou de référents se traduisent plutôt par des échanges inter-DDPP – formalisés en Bretagne, par exemple – ou par l'appui de la DREAL, au titre de ses fonctions de coordination et d'animation régionales.

Avec leurs attributions en matière de police sanitaire, les DDPP sont plus habituées aux poursuites pénales que les DREAL ce qui influence leurs rapports avec les parquets. Cette nuance est significative au moment où se pose la question du développement de la transaction pénale – pour jouer pleinement du principe de proportionnalité – et de la pratique de l'audition pénale.

Enfin, la majeure partie des DDPP partage avec les DEAL d'outre-mer le fait d'être fortement contraintes sur les effectifs et sur certaines compétences, fragilisées face à tout processus de changement tel celui de devoir assimiler de nouvelles procédures et donc de nouvelles pratiques.

1.2.2 Le contexte institutionnel

Le vocable « institutionnel » couvre toutes les directives et consignes qui s'imposent aux services déconcentrés quelle qu'en soit l'origine.

Le programme stratégique 2014-2017 de l'inspection des installations classées (PSI) constitue le document de référence de l'administration de tutelle, à savoir la DGPR et, dans une moindre mesure, la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC). Il traite du cadre de l'inspection – périmètre d'action, établissement de la réglementation technique, mise en œuvre, communication –, et des moyens et outils dont elle dispose. Pour aller au-delà des prescriptions du PSI, les inspecteurs demandent des consignes formalisées.

Le droit des installations classées est abondant et complexe. Il suit l'évolution continue de la connaissance en matière de risques et de moyens technologiques, nécessitant une veille significative. La prégnance des directives européennes et des risques de contentieux contre

⁷ Depuis 2012, l'effectif est resté stable. La dotation émergeant au budget de l'environnement avait baissé de 6 % (14 ETP) entre 2008 et 2012. En contrepoint, 41 ETP émergeant historiquement sur le budget du ministère de l'agriculture ont été transférés entre 2008 et 2010.

⁸ La transposition du chapitre II de directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles, dite « IED » adoptée en 2010 a été finalisée le 2 mai 2013. La directive IED est une refonte de la directive 2008/1/CE relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution, dite « directive IPPC » et de six autres directives sectorielles : la directive relative aux grandes installations de combustion (2001/80/CE), la directive sur l'incinération de déchets (2000/76/CE), la directive relative aux émissions de solvants (1999/13/CE) et trois directives relatives à l'industrie du dioxyde de titane (78/176/CEE, 82/883/CEE, 92/112/CEE).

la France imposent de la rigueur dans les contrôles et l'effectivité des sanctions. A ce titre, la situation des élevages ICPE est particulièrement signalée, notamment en Bretagne.

Comme vu précédemment, la réglementation des installations classées intègre parfaitement la notion de « droit à l'erreur » à travers l'exercice du contradictoire et la possibilité de prendre en compte les observations de l'exploitant, suite à une mise en demeure. Par ailleurs, les inspecteurs de l'environnement équilibrent bien les fonctions de conseil et le contrôle. C'est pourquoi la perspective d'une loi relative au « droit à l'erreur » ne devrait pas être source d'inquiétudes bien que certains socio-professionnels recherchent dans ce concept le moyen d'inverser « *la charge de la preuve* » ; pour exemple, deux propositions tirées du Livre blanc du MEDEF intitulé « *40 propositions pour moderniser et simplifier le droit de l'environnement* » : encadrer le délai imparti à l'exploitant pour faire valoir ses observations au Préfet (n° 33), instaurer une obligation de transmission des procès verbaux à l'exploitant, en cas de constatation d'infraction pénale (n° 35).

Enfin, il peut être intéressant de tirer parti du travail réalisé par la DEB dans le domaine de l'eau, en particulier sur l'exercice de la transaction pénale ou encore dans le développement des protocoles avec les parquets.

A signaler qu'aucun contentieux spécifique aux nouvelles sanctions n'a été porté à la connaissance de la mission.

1.2.3 Le contexte sociétal et environnemental

Chaque représentant des services que la mission a interrogé a évoqué ses priorités qui sont à l'image de la diversité des ICPE : les élevages, les industries agro-alimentaires et les chenils en Bretagne, les installations de traitement des déchets, les dépôts de véhicules hors d'usage, les pressings en Ile-de-France, etc.... Que ce soit par la nature ou par la taille, chaque ICPE appelle des pratiques et des choix de sanction appropriés. En élargissant la palette des sanctions possibles, l'ordonnance de 2012 marque donc un progrès indéniable dans la capacité d'adaptation de l'action publique.

La situation économique induit deux types de posture complémentaires :

- chaque sanction peut mettre en jeu des emplois et impose progressivité et pédagogie,
- les cas de non-respect des prescriptions font naître des avantages concurrentiels qui doivent être sanctionnés de façon effective, par souci d'équité et d'exemplarité.

Enfin, bien que la pratique des contrôles ne soit pas dans l'objet de la mission, force est de constater que certains socio-professionnels, en particulier les représentants du monde agricole, exercent une forte pression sur l'État pour que la relation contrôleur-contrôlé évolue. C'est aussi un des thèmes du Livre blanc précité du MEDEF. Même si le domaine des ICPE ne semble pas le plus directement visé, la façon dont les sanctions sont engagées peut en être affectée.

1.2.4 Les parties prenantes

Le Préfet :

« *Quand on explique bien, ça marche* ». Cet avis du représentant d'une DREAL résume bien le fait que les relations avec les préfets et avec les services de préfecture sont majoritairement bonnes.

Certes, les préfets ont « compétence liée » en matière de mise en demeure et de sanctions administratives. Pour autant, ils souhaitent que les exploitants puissent faire connaître leurs

observations dans des délais qui soient suffisants (cf. point 1.2.2/) et que les sanctions soient proportionnées, avec une mention spécifique pour les installations illégales.

Les préfets sont également attentifs au suivi des procédures engagées à l'encontre des exploitants. Dans ce cadre, la situation des exploitations d'élevage apparaît spécifique car la détresse de certains éleveurs dont la situation économique est dégradée et la question du bien-être des animaux sont des réalités que les DDPP et des préfets prennent en compte.

Les procureurs :

D'emblée, il convient de distinguer les relations entre les procureurs et les agents des DDPP – qui sont « habituelles » – et celles avec les agents des DREAL, globalement moins soutenues privilégiant les procédures administratives.

Dans le domaine du pénal, le procureur a autorité sur les inspecteurs de l'environnement.

La prise en compte des questions relatives à l'environnement progresse significativement au sein des tribunaux. Elle se traduit dans la circulaire spécifique précitée du 21 avril 2015 du ministre de la justice. Pour exemple : le parquet de Nanterre est particulièrement attaché à ce que les procédures aboutissent et qu'elles soient exemplaires avec une maîtrise essentielle des délais, qui ne sauraient dépasser l'année.

La stratégie des parquets est contrastée. Les consignes qu'ils donnent sont favorables aux alternatives aux poursuites quand les atteintes à l'environnement sont faibles et quand il peut y être remédié efficacement. En contrepartie, les infractions seraient poursuivies dans les autres cas. Or, cela n'est pas toujours le cas. Les services regrettent ainsi que certains procureurs classent l'affaire si la procédure administrative engagée en parallèle a porté ses fruits ou quand les poursuites tardent et que le mis en cause a changé de statut.

Enfin, certains services d'inspection déplorent la difficulté de suivre l'avancement des poursuites.

Il existe donc des marges de progrès en s'appuyant notamment sur des expériences « réussies » telles le protocole signé par chaque parquet et par chaque préfet de Bretagne relatif aux installations classées agricoles (cf. annexe n° 8).

Le protocole « ICPE agricoles » signé avec les procureurs de Bretagne :

Ce protocole vise à : « éviter les classements de pure opportunité ». Pour cela, il fixe des orientations générales en matière de non-conformités et propose une classification des infractions et des réponses pénales. Une fiche-navette fait le lien entre l'inspection des installations classées et les services du parquet. Un bilan des suites données est examiné conjointement chaque année.

Il y est indiqué que : « les procédures pénales sont autant que possible accompagnées d'un procès verbal de recueil de déclaration ou d'un procès verbal d'audition dressé par l'agent de recherche et de constatation conformément à l'article L 172-8 du code de l'environnement ».

Les orientations générales visent la recherche systématique de la remise en état, quand elle est possible, et la réponse pénale quand l'infraction génère un impact environnemental (transaction pénale, ordonnance pénale). Les types de suite et les montants de sanction sont indiqués selon la nature de l'infraction et l'incidence sur l'environnement. L'existence de sanctions visant les aides de la PAC peut conduire à ne pas poursuivre si l'infraction relève d'une contravention.

Les socio-professionnels :

La mission a sollicité les représentants du MEDEF et ceux de l'APCA. Elle a entendu des positions très « revendicatives ». Du côté des services de l'État (DREAL et DDPP), ceux-ci déplorent le manque de lieux de débat serein pour progresser avec ces partenaires.

Le MEDEF a produit le Livre blanc déjà évoqué. Spécifiquement sur le sujet des ICPE, une contribution a été remise à la mission dont il ressort tout d'abord que certaines assertions mériteraient une clarification juridique quand d'autres relèvent d'initiatives législatives ou réglementaires.

En résumé, le MEDEF :

- appelle clairement à sanctionner les situations d'illégalité car elles faussent la concurrence et dégradent l'image des secteurs d'activité concernés,
- demande que tout exploitant puisse faire valoir ses observations avec un délai suffisant, pourtant garanti par les textes en vigueur (cf. point 1.1.1/),
- considère qu'il existe une forme de « double peine » entre les possibles sanctions administratives et les poursuites pénales. Pour éviter cette « confusion », il sollicite la dépenalisation de certaines infractions⁹,
- soutient la mise en œuvre de la transaction pénale en tant qu'alternative aux poursuites devant les tribunaux.

L'annexe n° 9 analyse les questions juridiques soulevées par le MEDEF et apporte quelques clarifications.

L'APCA est incisive sur le déroulement des contrôles¹⁰. Elle alerte sur la situation spécifique des exploitations agricoles « *qui sont d'autant plus sanctionnées que le non-respect d'une prescription peut conduire à diminuer le montant de l'aide de la PAC* ». Ce point de vue doit être relativisé, car il y a peu de procédures qui appellent un signalement au parquet. Pour l'APCA, l'exploitant doit pouvoir faire valoir ses observations dans un délai suffisant : « *il ne faut pas qu'il découvre des constats qui ne lui ont pas été présentés lors du contrôle* ». Face à cette situation, les services s'organisent à l'instar de la DREAL de Bretagne qui a produit une charte du contrôleur et du contrôlé (cf. annexe n° 10). L'APCA considère que les références techniques en matière d'ICPE (meilleures techniques disponibles : MTD) sont très complexes et qu'il faut favoriser la pratique des auto-contrôles.

Enfin, l'agriculteur a besoin d'un conseil impartial et éclairé envisageable par le développement de la certification des exploitations.

France Nature-Environnement (FNE) :

FNE considère que l'ordonnance de 2012 est un vrai progrès avec l'harmonisation des polices de l'environnement et l'introduction de l'astreinte administrative. Elle fait toutefois observer que cette harmonisation n'est pas achevée. Plusieurs exemples ont été donnés à la mission qui sont développés au point 2.1.2.

FNE est plus réservée sur l'amende administrative considérant que : « *le préfet n'a pas à être un procureur* ». Dans le même esprit, elle doute de l'intérêt de la transaction pénale, lui préférant les poursuites pénales et déplore que la mise en demeure puisse être considérée comme une sanction en soi avec l'effet de retarder la prise de l'arrêté correspondant.

⁹ Proposition 39 du livre blanc du MEDEF : « Il faut dépenaliser certaines infractions. Il nous apparaît nécessaire de cantonner le droit pénal de l'environnement aux infractions les plus graves en lui donnant des moyens adaptés ; trop souvent la violation de la règle administrative fait l'objet à la fois de sanctions administratives et pénales, alors même qu'il n'y a pas d'atteinte à l'environnement. En encombrant le droit pénal de l'environnement de sanctions pénales consécutives à la violation de règles administratives, on s'éloigne de la vocation du droit pénal qui est de sanctionner des comportements graves. »

¹⁰ L'APCA demande d'exclure *a priori* les contrôles inopinés, ne contrôler sur place que s'il y a un risque avéré pour l'environnement, mieux former les contrôleurs à la relation avec les agriculteurs.

Celui-ci lui apparaît comme le résultat d'une négociation et non d'un processus impartial ayant pour objet de faire respecter une obligation formelle. FNE voit beaucoup d'avantages dans la pratique de l'audition pénale par les inspecteurs de l'environnement, à la fois pour consolider la procédure – par l'intervention d'un agent qui connaît bien le sujet – et parce qu'elle est respectueuse des « droits de la défense ». Elle déplore que les arrêtés de mise en demeure ne soient plus mis en ligne. Or, vérification faite, ils le sont bien sur le site : <http://www.installationsclassées.developpement-durable.gouv.fr>.

La DGPR est bien consciente du souhait des associations de protection de l'environnement qu'une visibilité plus grande devrait être donnée aux contrôles et donc à leurs suites, en particulier en termes de sanctions. Il reviendrait aux préfets de prendre les initiatives correspondantes.

2 Les nouvelles procédures : une appropriation variable mais des initiatives intéressantes

2.1 Amendes, astreintes et transaction pénale

2.1.1 Seule la mise en œuvre des amendes et astreintes administratives décolle mais avec de fortes variations régionales

La comparaison des chiffres 2016/2015 fait ressortir un accroissement de 100 % des procédures d'amendes (AM) et de 65 % des astreintes administratives (AS). Le nombre des consignations baisse dans chacun des quatre régimes examinés : autorisation (-26 %), enregistrement (-56 %), déclaration (-27 %) et « sans régime »¹¹ (-20 %). Les chiffres relatifs aux autres procédures (fermetures, suspension, travaux d'office) ne sont pas suffisamment significatifs pour en tirer des relations de cause à effet.

Cette évolution positive masque une réalité plus nuancée.

D'une manière générale, les procédures de mise en demeure permettent d'aboutir aux mises en conformité requises. Le nombre de mises en demeure varie peu, de l'ordre de 2 000 par an (2 087 en 2016 soit -0,04 % par rapport à 2015). Il est communément admis que le nombre de sanctions administratives est de l'ordre de 10 % de celui des mises en demeure. Ce pourcentage est atteint en 2016 si on additionne les consignations (5,5 %), les amendes (2 %) et les astreintes (3 %).

En 2016, seules cinq régions¹² dépassent plus de 10 procédures – amendes et astreintes cumulées – quand, dans six régions¹³, aucun des « départements »¹⁴ n'en a mis en œuvre. Seulement un tiers des départements (32) a engagé une amende ou une astreinte. Hors La Réunion qui se distingue (14 procédures amende et astreinte), seule deux régions affichent plus de deux procédures en moyenne par département : Ile-de-France (3,1) et Bretagne (2,5).

Les chiffres qui précèdent sont issus des données de rapportage de la DGPR, développés en annexe n° 11.

Pour mémoire, la transaction pénale est peu mise en œuvre.

2.1.2 Les variations entre départements résultent de considérations plus ou moins objectives

Bien entendu, le choix de telle ou telle procédure ne garantit pas en soi que l'objectif de la police des ICPE soit atteint, à savoir que les installations ou activités soient gérées de façon conforme aux textes en vigueur et avec une maîtrise suffisante des risques pour la santé humaine et l'environnement. En revanche, les fortes différences mises en évidence dans le paragraphe précédant nécessitent des explications pour améliorer « en continu » l'action publique.

¹¹ En l'occurrence, les installations qui sont uniquement IED

¹² Réunion, Ile-de-France, Bretagne, Auvergne-Rhône-Alpes, Nouvelle Aquitaine

¹³ Bourgogne-Franche-Comté, Corse, Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte

¹⁴ Unités Départementales des DREAL et DDPP

Certaines des difficultés évoquées par les personnes rencontrées ne peuvent être solutionnées que par l'évolution du contexte de l'exercice de l'inspection. D'autres, en revanche, appellent une initiative de chaque service pour conduire le changement, voire pour infléchir sa propre « culture » en matière de sanctions. Ces difficultés sont explicitées ci-après.

- l'incohérence perçue de certains textes relatifs aux polices de l'environnement :

Sachant qu'elles peuvent s'appliquer conjointement à une même installation, la DRIEE d'Ile-de-France a analysé la cohérence de cinq polices de l'environnement – et deux autres qui leur sont proches¹⁵ – concernant d'une part, les délais de réponse aux mises en demeure et, d'autre part, le niveau des amendes administratives (cf. annexe n° 12).

Pour ce qui concerne le montant des amendes, les différences portent sur leur maximum et sur leur « proportionnalité ». En pratique, le maximum prévu par la police des ICPE ou par celle des produits chimiques, à savoir 1 500 €, peut s'avérer trop faible en comparaison de la situation de l'exploitant. « *Que vaut une telle amende pour une multinationale ?* »

Pour accroître la marge de manœuvre des services, le montant maximum pourrait être fixé à hauteur de celui prévu au titre de la police des déchets, à savoir 150 000 €. Pour ce qui concerne l'application du principe de proportionnalité, les amendes relatives aux polices précitées ne disposent pas d'une assiette formelle. Parce qu'elle apparaît pertinente, il est suggéré de reprendre celle ressortant du code de l'énergie, à savoir le chiffre d'affaires.

Pour ce qui concerne les non-conformités visées par l'article R 514-4 du code de l'environnement¹⁶, la différence entre le montant maximum de l'amende pénale et celui de l'amende administrative est également perçue comme une incohérence. En effet, sachant qu'il s'agit de contraventions de 5^e classe, le montant est de 1 500 €¹⁷ pour l'amende pénale et de 15 000 € pour l'administrative. Le recours à la transaction pénale peut donc apparaître dérisoire. Quant au cas où l'intérêt de la procédure pénale tiendrait dans les poursuites il relève plutôt du « cas d'école », s'agissant de contraventions. Dès lors, afin de rendre la transaction pénale réellement dissuasive, il pourrait être opportun de relever significativement le montant maximum de l'amende associée pour certaines non-conformités, par exemple pour un défaut d'autorisation, et de dépenaliser les autres non-conformités au motif que l'amende administrative peut être une alternative crédible. Cette analyse pourrait être renforcée si, comme elle l'a annoncé, la Chancellerie procédait à la forfaitisation de ces contraventions¹⁸.

¹⁵ Installations classées, police de l'eau, produits chimiques, déchets et publicité (Code de l'Environnement), contrôle technique des véhicules (Code de la Route) et énergie (Code de l'Energie)

¹⁶ Il s'agit des douze infractions de l'article R 514-4 du code de l'environnement qui couvrent trois cas de figure : ne pas disposer les « autorisations » requises, ne pas respecter les prescriptions notifiées ou ne pas informer l'autorité administrative en cas de changement de situation.

¹⁷ La question ne se pose pas dans le cas où il n'est pas déféré à une mise en demeure car cela constitue un délit qui est visé par l'article L 514-11 du CE : amende de 75 000 €, voire deux ans d'emprisonnement. Idem pour le dysfonctionnement d'une installation de traitement des eaux « connexe à l'ICPE » peut être verbalisé au titre de la police de l'eau.

¹⁸ Toutefois, en application du deuxième alinéa de l'article 529 du code de procédure pénale, cette procédure n'est pas applicable si plusieurs infractions, dont l'une au moins ne peut donner lieu à amende forfaitaire, ont été constatées simultanément, ou lorsque la loi prévoit que la récidive de la contravention constitue un délit. (extrait de la circulaire du 21 avril 2015 du ministre de la justice.

- l'ambiguïté de certains éléments de langage :

Les socio-professionnels, entre autres, interprètent la pratique des contrôles et des sanctions selon des concepts qui brouillent parfois la compréhension de l'action administrative. Ils évoquent le « droit à l'erreur » sans approfondir la notion de « contradictoire ». Ces sujets, notamment, sont abordés et analysés dans l'annexe n° 13 qui propose, par ailleurs, les clarifications correspondantes.

Parmi ces sujets, on peut évoquer :

- la demande de dépenaliser certaines infractions. Comme évoqué au point précédent, cette demande pourrait être examinée sous deux réserves : l'absence de lien avec une atteinte avérée à l'environnement et le fait qu'une amende administrative puisse relever du même fait. En revanche, dépenaliser au seul motif d'une « double peine » ne devrait pas prospérer. En effet, la police administrative et la police judiciaire sont indépendantes parce que leur objet est différent. La société ne saurait se priver de pouvoir sanctionner au pénal une atteinte irrémédiable à l'environnement ou un refus d'obtempérer suite à une mise en demeure au motif qu'une amende et/ou une astreinte – ou une consignation – permettrait de remettre l'installation en conformité. Pour les mêmes raisons, il ne peut y avoir de recours suspensif auprès du juge pénal parce qu'une mise en demeure pourrait être annulée par le juge administratif.
- la demande de pouvoir ajuster le montant des astreintes pour tenir compte de la célérité avec laquelle l'exploitant y donne suite. Elle peut être prise en compte par le jeu de liquidations partielles mais, en aucun cas, les astreintes ne peuvent être remboursées.
- la plainte de certains exploitants, au motif que les arrêtés de mise en demeure soient consultables en ligne sur le site : <http://www.installationsclassées.developpement-durable.gouv.fr>. Cette disposition découle de l'obligation qui est faite à l'État de mettre à disposition les informations qui touchent à la protection de l'environnement, en application de la convention d'Aarhus.

- le défaut de références :

Les services qui ont mis en œuvre les nouvelles sanctions ont tous dû établir des barèmes d'amende et d'astreinte, voire de transaction pénale et mettre au point les documents correspondants. Ils ont pleinement conscience que, pour un même objet, chaque service peut aboutir à des références différentes. Cette situation est inconfortable au regard du principe d'équité de traitement et, de façon sous-jacente, du principe de proportionnalité.

- les freins à la recherche d'efficacité dans la conduite des procédures :

La mise en œuvre de l'autorisation environnementale aurait limité les capacités de projection de certains services vers les nouvelles procédures, mais cette situation est conjoncturelle.

Plus significatives sont les difficultés rencontrées dans la chaîne de traitement internes des dossiers.

Deux problèmes ont été évoqués :

- la complexité de la chaîne de recouvrement des amendes et des astreintes, à savoir :

la complexité des informations nécessaires à la saisie de la demande de recouvrement sur la plate-forme comptable CHORUS - à titre d'exemple, la DRIEE d'Ile-de-France a élaboré une fiche navette qui facilite le travail de saisie - et la difficulté à accéder aux informations sur le recouvrement effectif des sommes en jeu ce qui conditionne la capacité à relancer les exploitants, essentielle pour garantir la crédibilité de l'action publique.

- la séparation des responsabilités dans la chaîne de traitement interne des dossiers. C'est le cas dans certaines DDPP où des agents sont spécialement chargés du traitement des contentieux. Certaines DREAL spécialisent un guichet unique de traitement des sanctions. Les priorités de l'un peuvent ne pas être celles de l'autre. Il appartient à chaque chef de service d'y remédier.
- la maîtrise du changement :
Certaines difficultés relèvent de l'apprentissage et de la maîtrise d'une nouvelle procédure. Des points de vigilance ont été signalés en matière de liquidation des dépenses :
 - identification du destinataire de la sanction,
 - imputation des amendes,
 - justification des montants.

D'autres situations relèvent de l'optimisation des pratiques comme l'initiative de la DEAL de La Réunion de recouvrer chaque trimestre les astreintes afin de renforcer leur caractère dissuasif et l'effectivité de la sanction. Ces problèmes trouvent leur solution dans les échanges d'expériences et dans les formations. Ils peuvent aussi relever d'une supervision ou de la désignation d'un référent.

Plus délicates à régler sont les difficultés qui ressortent de la conception que les agents ont de leur rôle et de la bonne conduite des procédures. Autrement dit, certains services estiment que les dispositifs de mise en demeure existants suffisent à eux seuls pour atteindre les buts qui leur sont fixés. Au regard de l'intérêt que d'autres services voient dans les sanctions nouvelles, il est permis de s'interroger. La réponse relève au moins en partie dans les consignes que pourrait donner la DGPR.

- les relations avec les parquets :
Comme vu en première partie, les relations avec les parquets sont contrastées. Dans certains cas, les services craignent que leur engagement dans les procédures pénales ne soit pas suivi d'effet. Cela peut conduire à ne pas mettre en œuvre les poursuites pénales alors que le contexte le justifierait. De telles situations sont inconfortables et malvenues au regard du principe d'équité. Elles renvoient au besoin de disposer de lignes directrices claires de la part de chaque parquet au travers du protocole que prévoit la circulaire CRIM/2015-9/G4 du 21 avril 2015 du ministre de la justice¹⁹.

Outre ces difficultés d'ordre pratique, la mission a posé la question à plusieurs services de savoir si sa stratégie de contrôle et de sanction avait été explicitée. Les réponses sont nuancées. Selon les informations recueillies par la mission, on peut citer les exemples suivants.

¹⁹ « Il est nécessaire de s'assurer que les administrations ne mettent en œuvre la procédure de transaction qu'après avoir reçu un accord de principe du parquet, en conformité avec la politique pénale qu'il aura définie. A ce titre, il paraît particulièrement utile d'établir un protocole d'accord avec l'administration sur l'utilisation de cet outil. »

La Bretagne a produit un protocole signé par chaque procureur de la région concernant les procédures pénales en matière d'ICPE agricoles (cf. annexe n° 6). Elle a élaboré une note de doctrine à l'attention de ses unités départementales et des DDPP. La DRIEE Ile-de-France et la DREAL Centre-Val de Loire ont fait de même. Dans d'autres cas, l'évolution des pratiques existantes découle plutôt d'échanges informels entre services d'une même région, autour de cas pratiques à valeur d'exemple.

Il semble donc que peu de services aient replacé les apports de l'ordonnance de 2012 dans un cadre stratégique complet. Certains agents auditionnés signalent même un soutien hiérarchique déficient. Il apparaît donc opportun que des lignes directrices soient données par la DGPR, charge à chaque DREAL, dans sa fonction de coordination, et à chaque service pour ce qui le concerne de décliner celles-ci dans sa propre stratégie et dans les modalités pratiques correspondantes.

2.1.3 Les critères de choix entre les sanctions se dessinent progressivement

Malgré les difficultés exposées au point précédent, les services qui ont mis en œuvre les nouvelles sanctions prévues par l'ordonnance 2012-34 y voient un certain nombre d'avantages. De leurs points de vue, il semble possible d'en déduire des critères de choix dans le but de fixer des orientations qui permettent d'exprimer les principes qui doivent guider l'action des services, à savoir :

- la garantie de bonne fin (effectivité),
- la recherche d'efficacité, à savoir une allocation optimale des moyens,
- le besoin d'exemplarité : certaines situations méritent un traitement exemplaire que ce soit à l'adresse de la société (atteinte à l'environnement) ou à destination d'éventuelles victimes : le voisinage (préjudice environnemental) ou d'autres exploitants qui subiraient une concurrence déloyale (préjudice financier),
- l'obligation de proportionner les sanctions ce qui affecte le choix de la sanction ainsi que son montant.

Ces critères sont les suivants :

Sanctions en question ²⁰	Critères / Cas de figure évoqués	Difficultés éventuelles / alternatives
1 - Amende	1.1/ situation non conforme qui a fait naître un préjudice non réparable – pour l'environnement ou en termes de concurrence –, <i>a fortiori</i> en cas de répétition, 1.2/ quand une première sanction – par exemple une consignation – n'a pas produit d'effets, 1.3/ quand les sommes en jeu sont trop faibles pour justifier une consignation ou une astreinte.	Il faut toutefois que l'amende puisse être dissuasive. En fonction du chiffre d'affaires de l'exploitant, le montant plafond (15 000 €) peut apparaître trop faible, sauf dans le cas d'une installation de traitement de déchets puisqu'au titre de la police des déchets, le plafond se situe à 150 000 € ²¹ . Si l'amende n'apparaît pas dissuasive, l'alternative consiste à rechercher si une infraction pénale est en jeu et de convenir avec le procureur de lancer les poursuites.

²⁰ Il est rappelé que les sanctions administratives peuvent se cumuler avec les sanctions pénales.

²¹ Article L 514-6 du code de l'environnement

<p>2 - Astreinte</p>	<p>2.1/ situation de blocage qui rend incertaine la mise en conformité de l'installation.</p>	<p>Si l'exploitant montre des signes de bon vouloir, il est possible de prévoir une progressivité dans les montants d'astreinte, à savoir un décalage de la date d'effet de l'astreinte ou la progressivité des montants d'astreinte selon des étapes prédéfinies : par exemple, la fourniture d'une étude puis la contractualisation des travaux nécessaires et enfin la réalisation affective de ceux-ci.</p> <p>L'important est que l'astreinte maximale soit bien fonction du préjudice résultant de la non-mise en œuvre de la mise en demeure et du chiffre d'affaires de l'exploitant, en application du principe de proportionnalité.</p>
<p>3 - Consignation</p>	<p>3.1/ besoin de garantir que les sommes nécessaires aux travaux de mise en conformité soient disponibles, par exemple si l'entreprise est en liquidation. Dans ce cas, la perspective de travaux d'office ne peut être exclue,</p> <p>3.2/ nécessité de contraindre les délais de mise en conformité sans que le montant de la sanction soit en pure perte pour l'exploitant. Pour cela, il faut que la situation financière de l'entreprise soit bonne et que le dialogue entre l'exploitant et l'inspection reste constructif.</p>	<p>Il faut également apprécier l'opportunité de la consignation au regard de deux contraintes : le fait que l'inspection doive fixer – donc justifier – le montant des travaux requis et la lourdeur de la procédure, avec le risque que l'administration des finances ne diligente pas les procédures comme il conviendrait.</p> <p>Si, dans le cas 32 ci-joint, les deux conditions ne sont pas réunies, il conviendra de choisir l'astreinte.</p>
<p>4 - Transaction pénale</p>	<p>4.1/ cas d'un délit – mise en demeure non suivie d'effet, pollution par un IOTA connexe à l'ICPE, ... – surtout si l'infraction se double de dommages à l'environnement qui soient « réparables » et hors les cas signalés pour les poursuites pénales.</p>	<p>Il faut que la protection de l'environnement soit en jeu et que la responsabilité soit avérée.</p> <p>La transaction est toutefois exclue si l'action est délibérée et/ou si elle est réitérée. Elle est également exclue si des tiers ont porté plainte.</p> <p>Sachant que l'amende transactionnelle ne peut dépasser le tiers du plafond de l'infraction correspondante, la transaction pénale n'apparaît pas opportune pour des faits relevant de contravention (art. R 514.4 du code de l'environnement). Vu le faible montant de l'amende, elle n'aura pas de caractère dissuasif.</p>
<p>5 - Poursuites pénales</p>	<p>5.1/ quand il y a une grave atteinte à l'environnement, <i>a fortiori</i> si les dommages ne sont pas réparables,</p> <p>5.2/ si des tiers ont porté plainte et sont susceptibles de demander des dommages et intérêts,</p> <p>5.3/ si l'exploitant est dans le déni et/ou si sa situation financière est telle que les amendes – administratives ou</p>	<p>Les poursuites donnent une particulière visibilité à l'action publique : amende, prison avec ou sans sursis, réparation des dommages causés, frais de justice, publication du jugement. Certains services apprécient toutefois au « cas par cas » l'opportunité de solliciter des poursuites en fonction de l'éventualité ou non que l'affaire soit audencée très tardivement par le tribunal, voire qu'elle soit classée.</p> <p>Il faut en convenir au préalable avec le procureur sachant que la palette des outils pénaux doit être utilisée de façon pertinente et pédagogique. A titre d'exemple, la gradation suivante est tirée</p>

	<p>transactionnelle – ne sont pas susceptibles d’avoir un effet dissuasif,</p> <p>5.4/ si la situation administrative de l’exploitant s’avère confuse et que la bonne fin des mises en demeure n’est pas assurée.</p>	<p>d’un protocole entre l’État (préfet, ONEMA, ONCFS²²) et un parquet :</p> <ul style="list-style-type: none"> - amende forfaitaire dans les cas prévus à cet effet, - transaction pénale, avec suppression du désordre, à savoir mise en conformité et réparation, dans tous les cas d’atteinte faible à l’environnement, - composition pénale dans tous les cas d’atteinte moyenne, - poursuites pénales simplifiées : comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité ou ordonnance pénale, dans tous les cas d’incidence forte, - poursuites pénales dans tous les cas d’incidence très forte.
--	---	--

Bien entendu, ces critères ne sauraient faire obstacle à la prise en compte des situations locales ou de la diversité des ICPE. Sur ce second point et bien que les ICPE constituent un tout juridique, les stratégies et les pratiques doivent s’adapter à chaque type d’ICPE en distinguant, schématiquement :

- un effet « taille » : les ICPE « importantes » ont plus de moyens que les petites pour bien respecter les textes mais aussi pour bien se défendre en cas de contentieux,
- un effet « chiffre d’affaires » : le caractère dissuasif du montant d’une sanction est directement fonction de cette sujétion,
- un effet « type d’activité » : les « meilleures techniques disponibles » sont spécifiques et les risques pour l’environnement et pour les salariés, entre autres, le sont également. Ils induisent des consignes particulières en matière de contrôle et de sanction.

La façon de dialoguer avec les exploitants, de fonder les mises en demeure puis les sanctions doit tenir compte de la singularité de chaque ICPE.

2.2 L’audition pénale

2.2.1 L’audition pénale a des avantages pour ceux qui l’ont mise en œuvre

Les initiatives dont la mission a eu connaissance²³ montrent que la pratique de l’audition pénale est intéressante. Les agents qui l’ont mise en œuvre ainsi que les représentants des parquets qui se sont exprimés y voient plusieurs avantages. L’agent auditeur est plus précis, voire plus pertinent, dans sa compréhension du dossier et donc dans ses questions et dans ses analyses que ne le sera son collègue de la gendarmerie ou de la police. Ceci n’exclut pas que ces derniers soient en appui, voire qu’ils prennent la responsabilité de l’audition dans certains cas : quand des menaces ont été proférées par l’exploitant, quand celui-ci est susceptible de se soustraire à la justice, par exemple. La procédure est moins longue puisqu’il n’y a pas double saisine – en l’occurrence de l’inspecteur de l’environnement –. Enfin, il apparaît que les agents qui effectuent les contrôles sont d’autant plus soucieux de la qualité des dossiers qu’ils sont impliqués en aval, dans les auditions pénales.

²² Office national de la chasse et de la faune sauvage

²³ Par exemple, par la DRIEE d’Ile-de-France dans les dossiers METALIFER – l’exploitant a obtempéré – et TRAPIL – 18 mois ferme en 1ère instance –. L’audition pénale par les inspecteurs de l’environnement est également visée dans le protocole « ICPE agricoles » de Bretagne.

2.2.2 Sa pratique doit toutefois être encadrée

Dans sa circulaire CRIM/2017/G3 du 20 mars 2017, le ministre de la justice admet que : « *L'encadrement procédural des auditions réalisées par ces fonctionnaires et agents doit conduire cependant à ce que les parquets requièrent ces services à cette fin avec discernement.* »

Cette compétence nouvelle nécessite une formation dédiée, voire une forme de tutorat avec les collègues de la gendarmerie ou de la police et il n'apparaît pas souhaitable que l'inspection ICPE ait à s'impliquer dans des démarches complexes. Il est donc souhaitable de préciser cela dans un protocole entre le préfet, représentant l'inspection ICPE, et chaque procureur. Un cadre national pourrait être établi à cet effet.

Par ailleurs, il faut apprécier l'intérêt de séparer ou non l'acte de contrôle de l'acte d'audition. Confondre les deux postures permet de rechercher la meilleure efficacité, l'audition étant la prolongation du constat d'infraction. Séparer les deux fonctions – comme le souhaite le MEDEF – permet de concentrer la pratique d'audition sur des agents spécifiquement compétents et de faire en sorte que l'agent qui effectue l'inspection reste dans une relation avec l'exploitant qui est à mi-chemin entre le conseil et le contrôle. L'alternative est de faire intervenir deux inspecteurs dont celui qui connaît le mieux l'installation, en position plutôt de rédacteur que d'interrogateur, sachant qu'il est d'ores et déjà recommandé d'agir en binôme :

- lorsqu'est entendue une personne assistée d'un avocat,
- lorsqu'est entendue une personne de sexe opposé,
- lorsqu'une personne est entendue par un enquêteur récemment formé et encore peu expérimenté à la pratique de l'audition.

Certains procureurs considèrent que les inspecteurs doivent également enquêter pour rechercher des responsabilités particulières alors que ceux-ci ne connaissent que la personne qui est en charge de respecter l'acte administratif qui régit le fonctionnement de l'ICPE. Cette attitude n'apparaît pas conforme à la circulaire précitée qui exclut du sujet les cas dits complexes²⁴.

Enfin, il est pertinent que les auditions soient réalisées à la gendarmerie ou dans un commissariat de police. Cette disposition a l'avantage d'optimiser le temps de trajet pour le prévenu, de procéder dans des locaux particulièrement adaptés et de disposer des compétences pour relever les identités (Cf. annexe n° 6 – convention ONEMA – gendarmerie en Lorraine).

2.3 Les pistes de travail de la mission

Au regard de ce qui précède, les services doivent continuer de se mobiliser pour intégrer les nouvelles procédures introduites par l'ordonnance n° 2012-34. Pour atteindre ce but, il convient qu'un certain nombre d'actions soient mises en œuvre, en particulier par la DGPR. Les pistes de travail que la mission a approfondies sont les suivantes :

²⁴ Extrait de la circulaire CRIM/2017/G3 du 20 mars 2017 : « il conviendra de privilégier le choix d'un service de police ou de gendarmerie lorsque l'audition nécessitera une compétence accrue en matière de technique d'audition, des recherches pour localiser le mis en cause ou lorsque les investigations conduiront à des difficultés d'identification de la personne morale ou de son représentant. Il en ira de même lorsque les premiers éléments de l'enquête laisseront craindre pour la sécurité de la personne chargée de l'audition. »

- clarifier les principaux critères de choix des différentes procédures et répondre aux questions d'interprétation des textes en vigueur afin d'harmoniser leur mise en œuvre sur le territoire national,
- faire évoluer le cadre juridique afin de parfaire le travail d'harmonisation et de simplification réalisé à travers l'ordonnance n° 2012-34,
- fournir aux services les références et les modèles dont ils ont besoin,
- consolider les chaînes de traitement des dossiers,
- poursuivre l'effort de formation des agents concernés,
- favoriser les échanges entre les services, dans le cadre d'une dynamique de réseau professionnel,
- organiser le recours aux « compétences rares ».

Ces pistes de travail sont développées dans la troisième partie du présent rapport.

3 Les solutions préconisées

Il ressort de l'analyse développée dans les deux premières parties que les quatre nouveaux outils abordés sont particulièrement intéressants au regard des critères d'efficacité, d'effectivité, d'exemplarité et de proportionnalité mis en évidence au terme des entretiens conduits par la mission. Le principe d'équité de traitement des exploitants sur le territoire national est également à prendre en compte comme l'indique le programme stratégique 2014-2017 de l'inspection (PSI) en son point 2.2 : « *garantir une homogénéité de réponse dans l'ensemble de l'inspection, nécessaire pour lutter contre les distorsions de concurrence...* ».

Comme l'énonce le PSI actuel : « *une gouvernance concertée à tous les niveaux de l'inspection des installations classées est le gage de son efficacité* ». La responsabilité qui incombe à la DGPR doit être partagée avec les DREAL. La mission n'approfondit pas cette question.

3.1 Affirmer une stratégie concernant les nouvelles procédures introduites par l'ordonnance de 2012

Dans le cadre d'un document approprié, il s'agirait d'afficher une stratégie positive et pragmatique concernant les nouvelles sanctions administratives. Pour cela, il conviendrait de tirer parti des initiatives mises en œuvre par les services.

Il faudrait également aborder la transaction pénale qui n'a pas été évoquée dans la circulaire du 19 juillet 2013²⁵ et cela, quand bien même la circulaire du 21 avril 2015 du ministère de la justice apparaît déjà assez précise.

Enfin, il semble opportun de traiter également de l'audition pénale au regard du besoin des services.

Dans la mesure du possible, un travail conjoint avec les services de la justice serait utile pour valoriser les démarches positives de certains parquets mais aussi pour encadrer les sollicitations de certains procureurs.

Ces orientations stratégiques devraient être complétées par des « éléments de langage » qui auraient pour objet :

- de répondre aux questions d'interprétation et d'harmonisation des textes que soulèvent les services, comme développé au point 2.1.2,
- d'expliciter les orientations en matière de « droit à l'erreur »,
- de préciser les critères de choix des différentes sanctions possibles,
- de donner des indications à suivre sur le montant de celles-ci.

Recommandation n°1 : Affirmer la stratégie de l'État concernant les sanctions introduites par l'ordonnance n°2012-34 du 11 janvier 2012, à savoir l'amende et l'astreinte administratives et la transaction pénale, et l'accompagner des éléments de langage et des consignes répondant aux principales questions posées par les services en matière d'interprétation et d'harmonisation des textes correspondants, de mise en œuvre du « droit à l'erreur », de pratique de l'audition pénale, de choix des types de sanction à mettre en œuvre et des montants associés, en fonction du contexte, de l'historique de l'installation, de l'attitude de l'exploitant et des conséquences des faits reprochés, entre autres.

²⁵ Circulaire du 19 juillet 2013 relative à la mise en œuvre des polices administratives et pénales en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement

3.2 Achever le travail d'harmonisation entrepris dans le cadre de l'ordonnance de 2012

Comme vu au point 2.1.2, il subsiste des incohérences entre les sanctions administratives qui peuvent s'appliquer à une même ICPE et qui relèvent de différentes polices de l'environnement. Sauf erreur, ces écarts relèvent de la loi. Il ne faut toutefois pas renoncer à les réduire. Il faut toutefois le faire de façon sélective en ciblant sur ce qui impacte directement la police des installations classées. En l'occurrence, il s'agit de faire converger les montants maximums d'amende et de prendre le chiffre d'affaires comme assiette. L'enjeu est de pouvoir utiliser toute la palette des sanctions possibles et d'en renforcer le caractère dissuasif. Il appartiendra à la DGPR de se rapprocher de la direction des affaires juridiques (DAJ) pour oeuvrer en ce sens.

Recommandation n° 2 : Harmoniser le montant maximum des amendes relevant des polices de l'environnement pouvant s'appliquer à une même installation classée et proportionner l'amende au chiffre d'affaires de l'exploitant.

3.3 Fournir les références dont les services ont besoin

Deux tiers des départements n'ont mis en œuvre ni amende ni astreinte administrative. Le constat est encore plus frappant s'agissant de la transaction et de l'audition pénales. Il faut donc procéder à un « rattrapage » de compétences.

Pour cela, les services doivent disposer rapidement de références communes, y compris ceux qui sont les plus avancés et qui souhaitent la reconnaissance et la consolidation de leurs pratiques.

Plusieurs initiatives seraient opportunes :

- capitaliser les expériences réussies par la diffusion de fiches descriptives,
- diffuser des modèles de pièces de dossiers sur la base des « bonnes pratiques » identifiées,
- tenir à jour les « canevas » - textes de vulgarisation réglementaire - sur ICAR, l'intranet de la DGPR.

Recommandation n° 3 : Fournir les références utiles aux services, à savoir des fiches décrivant les « expériences réussies » ainsi que des modèles de pièces de dossier.

La mission conseille, par ailleurs :

- de saisir toutes les opportunités pour que les orientations stratégiques, les références et les éléments de langage en matière de sanctions visant les ICPE puissent converger avec ce qui est ou a été produit par la Direction de l'Eau et de la Biodiversité, au regard de la continuité des domaines d'action respectifs et de la similitude des parties prenantes,
- de valoriser par une communication adaptée les résultats obtenus par les services en matière de sanctions administratives et pénales, de façon à replacer leur action dans un contexte de recherche d'efficacité administrative.

3.4 Relancer la dynamique des protocoles locaux avec les parquets

En référence aux points 1.2.4/, 2.1.3/ et 2.2.2/, les pistes de progrès dans les relations des DREAL et des DDPP avec les services de la justice visent les orientations de chaque parquet ainsi que les modalités de mise en œuvre et de suivi des poursuites pénales, y compris l'audition pénale. Il est difficile d'y répondre par une directive nationale, si ce n'est de donner de grandes orientations comme proposé à travers la recommandation n° 1. A ce titre, il faut avoir à l'esprit les termes de la circulaire DGALN du 12 novembre 2010 relative à l'organisation et la pratique du contrôle par les services et établissements chargés de mission de police de l'eau et de la nature, à savoir que : « *il peut être plus efficace, selon les cas, d'avoir recours préférentiellement à des suites administratives ou à des suites judiciaires. Compte tenu de l'indépendance des polices administratives et judiciaires, de telles orientations ne peuvent être élaborées que localement. Elles seront explicitées à l'occasion de la validation du plan de contrôle par le préfet et le(s) procureur(s).* »

C'est pourquoi la mission invite à soutenir l'élaboration, sous le pilotage des DREAL, de protocoles adéquats avec le(s) parquet(s). Il sera possible de s'inspirer de protocoles spécifiques (cf. annexe n°6 : le protocole « ICPE agricoles » de Bretagne) et de l'expérience acquise dans le domaine de l'eau et de la nature, en application de la circulaire DGALN précitée. Dans le même esprit, des protocoles locaux pourraient prévoir les relations avec la gendarmerie et/ou la police s'agissant des modalités pratiques d'exercice de l'audition pénale, en particulier la mise à disposition de locaux adaptés.

Recommandation n°4 : soutenir l'élaboration de protocoles locaux avec les parquets pour répondre aux besoins d'orientations précises des inspecteurs chargés des ICPE concernant la mise en œuvre et le suivi des poursuites pénales, y compris la transaction, ainsi que la conduite de l'audition pénale.

3.5 Consolider les chaînes de recouvrement comptable des sanctions

Comme vu au point 2.1.2/, les services sont confrontés à des difficultés dans la gestion de chaîne de recouvrement des amendes et astreintes, difficultés qui peuvent affecter l'efficacité de leur action.

La première est relativement simple à régler dans la mesure où il s'agit de fournir un cadre de saisie des informations nécessaires sur la plate-forme CHORUS. Un modèle a été porté à la connaissance de la mission. Il est donc tout à fait possible de s'y référer.

La seconde difficulté nécessite un travail plus approfondi puisqu'il s'agit de permettre aux DREAL et aux DDPP d'avoir accès aux informations permettant de savoir si les recouvrements ont bien été effectués afin, si besoin, d'inviter les services des finances à procéder à des relances ciblées. Il serait utile que ces services reçoivent des consignes de leur hiérarchie visant à ce qu'ils perçoivent correctement les enjeux en termes de crédibilité de l'action de l'État.

Recommandation n°5 : Diffuser un cadre de saisie sur la plate-forme CHORUS des informations nécessaires à la perception des amendes et des astreintes décidées sur proposition des DREAL et des DDPP et engager un travail avec le ministère des finances visant à ce que ces services puissent accéder directement aux données relatives au recouvrement de ces sanctions.

3.6 Animer le réseau des services déconcentrés

L'apprentissage des nouvelles procédures passe par une offre de formation à la hauteur de l'enjeu. La mission constate que chacune des sept sessions de formation consacrées à l'application de l'ordonnance de 2012 – qui ont été organisées au niveau national – « *a fait le plein* ». Il appartient à chaque service concerné, sous la responsabilité de la DREAL, de recenser ses besoins afin que la DGPR soit en mesure de définir une offre de formation correspondante.

Les « expériences réussies » devraient être présentées sous forme de « retour d'expérience », à l'occasion des réunions périodiques des inspecteurs de l'environnement ICPE.

Les références, objet de la recommandation n°3, devraient être mises à disposition sur ICAR. Pour cela, il serait opportun d'animer un groupe de travail qui validerait périodiquement les mises en ligne. En mobilisant à cet effet des agents des services déconcentrés, ce groupe contribuerait directement à la collecte des références produites « sur le terrain ». Au surplus, dans le but d'obtenir une production dynamique de références, la mission suggère d'étudier la possibilité de mettre à disposition un forum sur ICAR, avec toutefois une attention à sa « modération ». Dans l'affirmative, il est conseillé de procéder préalablement à un parangonnage pour identifier les savoir-faire-clés.

Cela dit, ces propositions peuvent paraître trop « classiques » au regard du changement de posture auquel invitent les termes de l'ordonnance de 2012. Par ailleurs, il faut prendre en compte la posture spécifique des jeunes générations d'inspecteurs qui maîtrisent les nouveaux outils numériques. Pour y répondre, la mission invite la DGPR à étudier la faisabilité d'un « réseau professionnel numérique » dédié qui correspondrait aux tendances actuelles de l'animation de réseau. En cela, elle serait précurseur. Il conviendrait de procéder à un parangonnage, étant entendu que nombre d'entreprises privées et quelques administrations maîtrisent ce vecteur de savoir-faire et en tirent profit.

Recommandation n°6 : Procéder à l'identification des besoins de formation dans les DREAL et dans les DDPP, au regard des savoirs et des savoir-faire à acquérir pour maîtriser les nouvelles procédures introduites par l'ordonnance de 2012, et consolider l'offre nationale de formation en conséquence.

Recommandation n°7 : Mettre en ligne « au fil de l'eau » les références évoquées dans la recommandation n°3 et étudier la faisabilité et les modalités, d'une part, d'un forum « ordonnance de 2012 », efficacement « modéré » et, d'autre part, d'une offre de « réseau professionnel numérique » dédié.

3.7 Organiser la mise à disposition des compétences nécessaires

Les outils introduits par l'ordonnance n° 2012-34 induisent des changements qui mettent en tension les effectifs et les compétences des services. Comme vu en première partie, la situation est plus délicate pour les DDPP et les DEAL d'outre-mer que pour les autres DREAL. Ces dernières bénéficient d'un effectif et d'une organisation spécifique – entre le siège et les unités départementales – qui permettent de spécialiser des fonctions et de

rationaliser le fonctionnement de l'inspection. Elles appréhendent des situations très diverses et peuvent se faire plus facilement une « doctrine » sur la façon de mettre en œuvre ces nouveaux outils.

En revanche, cette situation invite à renforcer l'animation du réseau des DDPP par la DREAL. Si cela n'apparaît pas suffisant, il ne faut pas exclure de devoir mutualiser certaines fonctions que ce soit entre DDPP ou entre DDPP et DREAL. Des expériences existent dont il serait utile de s'inspirer. Par exemple, dans le domaine de la police de la concurrence et de la répression des fraudes, une expérimentation de mutualisation des fonctions d'enquête a été expérimentée entre les DDPP de Bourgogne-Franche-Comté.

Le « passage » par une expérimentation – avec une supervision de la DGPR – apparaît souhaitable dans la mesure où une mutualisation met en jeu des sujétions particulières en termes d'organisation, de responsabilités – hiérarchique et fonctionnelle –, de management, toutes sujétions qui peuvent nécessiter que l'administration centrale s'implique. La mission propose d'acter le fait que des mutualisations puissent être souhaitables pour que les DDPP consolident leurs compétences, sous réserve que les modalités pratiques soient expérimentées au préalable. Pour cela, il semble opportun que la cartographie des compétences au sein des DDPP soit réalisée dans chaque région, à la suite de quoi les différentes solutions de mutualisation des compétences pourront être envisagées ou non.

Recommandation n°8 : Dans chaque région, réaliser la cartographie des compétences en matière d'inspection des ICPE au sein des DDPP, y compris au regard des nouvelles procédures introduites par l'ordonnance du 11 janvier 2012, afin de mutualiser certaines d'entre elles, si besoin. Dans l'affirmative, il conviendrait de procéder aux mutualisations après les avoir expérimentées sous la supervision de la DGPR.

Conclusion

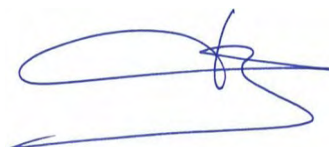
La mission a constaté que les procédures introduites par l'ordonnance n° 2012-34 étaient encore peu mises en œuvre. Elle a aussi pris connaissance de nombreuses initiatives pour intégrer celles-ci dans une palette d'outils afin de consolider l'efficacité de l'inspection des installations classées. Les recommandations de la mission ont été présentées à la DGPR. Il appartient à celle-ci de les inscrire dans un plan d'actions et de prendre les initiatives correspondantes.

Maryline SIMONÉ

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'M. Simoné'.

Inspectrice générale
de l'administration
du développement durable

Denis DELCOUR

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'D. Delcour'.

Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Annexes

1 Lettre de mission



MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

*Conseil général de l'environnement
et du développement durable*

Paris le 31 MAI 2012

La vice-présidente

Note à l'attention de

Monsieur Denis Delcour
Ingénieur général des ponts, des eaux
et des forêts, coordonnateur

Madame Maryline Simoné
Inspectrice générale de l'administration
du développement durable

Référence CGEDD n° 011110-01

Objet : Utilisation des sanctions administratives pour les ICPE

L'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement a créé la possibilité d'amendes et d'astreintes administratives en parallèle aux sanctions pénales.

Une circulaire d'application spécifique aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) a ensuite été adressée aux services par la direction générale de la prévention des risques le 19 juillet 2013.

Quatre ans plus tard, il paraît intéressant de faire le point sur l'appropriation de ces nouveaux outils par des services et les préfets.

Les remontées d'information à la DGPR marquent une appropriation progressive de ces procédures. Afin d'établir un diagnostic pertinent, il paraît utile de procéder par sondage à des entretiens par visioconférence ou téléconférence avec quelques services en charge de l'inspection en DDPP et en DREAL, tant sur les cas d'utilisation de ces procédures que sur leur efficacité, ou les raisons de leur non utilisation. La comparaison en termes d'efficacité et la complémentarité avec les procédures « traditionnelles » seront étudiées.

À partir des données recueillies par l'enquête, vous constituerez avec l'appui de la DGPR un échantillon de services à contacter, composé d'utilisateurs ou non de ces nouvelles dispositions. Vous élaborerez un guide d'entretien qui sera diffusé avant d'organiser des rencontres par visioconférence.

Vous proposerez, à partir des éléments recueillis, des ajustements pour mettre à jour les instructions rédigerez en tant que de besoin des modèles de rédaction, ferez l'état des bonnes pratiques et valoriserez les premières expériences des contentieux devant le tribunal administratif.

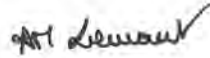


CGEDD - Tour Séquoia - 92055 La Défense cedex - tél. +33 (0)1 40 81 21 22 - www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

Cette mission pourra, en fonction de l'urgence de commandes nouvelles, être interrompue à ma demande.

La supervision sera assurée par M. Nicolas Forray, président de la section MRR.

La restitution est attendue pour le 1^{er} septembre 2017.



Anne-Marie LEVRAUT

Copie :

M. le président et Mme la secrétaire générale de la section « Milieux, ressources et risques »

2 Liste des personnes rencontrées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
MERLE	Philippe	DGPR	Chef de service des risques technologiques	07/06/17
ARTICO	Serge	DGPR	Chef de bureau réglementation, pilotage de l'inspection	07/06/17
DANJOU-GALIERE	Laurence	DDPP Rhône	Cheffe du pôle inspection des installations classées et environnement	04/07/17
DAVID	Eric	DDPP Finistère	Directeur	04/07/17
DAOUDAL	Fabienne	DDPP Finistère	Chargée des industries agro-alimentaires et des piscicultures	04/07/17
GUILCHER	Noël	DDPP Finistère	Chargé des élevages	04/07/17
BASTOK	Janique	DDCSPP Ile-et-Vilaine	Directrice	12/07/17
PETIT	Luc	DDCSPP Ile-et-Vilaine	Responsable du service Protection de l'Environnement et de la Nature	12/07/17
SEAC'H	Patrick	DREAL Bretagne	Directeur adjoint	18/07/17
VINCENT	Sylvie	DREAL Bretagne	Adjointe au chef de service prévention des pollutions et des risques	18/07/17
FERRY	Pascale	DREAL Bretagne	Cheffe de la division eau	18/07/17
MANTEAUX	Étienne	Parquet d'Épinal	Procureur	25/07/17
HERSCHEL	Joëlle	MEDEF	Avocate	27/07/17
LE ROY-GLEIZES	Carine	MEDEF	Avocate	27/07/17
RIPOCHE	Hélène	MEDEF	Juriste	27/07/17
VIANO	Olivier	MEDEF	Président du Comité Droit à l'Environnement	27/07/17
CHOUX	Émilie	MEDEF	Juriste	27/07/17
CANNEVA	Guillem	DEB		23/08/17
MAILLET	Pierre	DEB		23/08/17
MAURIN	Jean-Michel	DEAL La Réunion	Directeur	29/08/17
MARTIN	Ivan	DEAL La Réunion	Directeur adjoint	29/08/17
MASSON	Michel	DEAL La Réunion	Chef du service risques et environnement industriels	29/08/17
GOELLNER	Jérôme	DRIEE Ile-de-France	Directeur	31/08/17

JEREMIE	Pierre	DRIEE Ile-de-France	Chef du service risques	31/08/17
PROUST	Anne	Parquet de Nanterre	Substitut du Procureur de Nanterre pôle délinquance économique et financière	05/09/17
DELORME	Maxence	Parquet de Nanterre	Vice-Procureur, Chef du pôle économique et financier	05/09/17
FEREY	Pascal	Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA)	Président de la Commission Environnement	06/09/17
AGASSE	Sophie	Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA)	Responsable des dossiers impacts environnementaux	06/09/17
GALIRI	Nathalie	Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA)	Responsable du service Environnement	06/09/17
LEOST	Raymond	France nature Environnement		28/09/17
KALTEMBACHER	Henri	DRIEE Ile-de-France	chef de l'Unité Territoriale des Yvelines	02/10/17
LAVALLEE	Caroline	DGPR	Adjointe au chef de bureau - responsable du pôle réglementation	04/10/17

3 Glossaire

Abréviations / acronymes	Signification
APCA	Assemblée permanente des chambres d'agriculture
BOP	Budget opérationnel de programme
CE	Code de l'environnement
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CEE	Communauté économique européenne
DDPP	Direction départementale de la protection des populations
DEAL	Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (outremer)
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DGALN	Direction générale de l'aménagement du logement et de la nature
DGEC	Direction générale de l'énergie et du climat
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRIEE	Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie
ETP	Équivalent temps plein
FNE	Fédération nature environnement
ICAR	Intranet de l'inspection des installations classées
ICPE	Installations classées pour la protection de l'environnement
IED (directive)	Directive sur les émissions industrielles
MEDEF	Mouvement des entreprises de France
MTD	Meilleures techniques disponibles
ONG	Organisation non gouvernementale
OPJ	Officier de police judiciaire
PAC	Politique agricole commune
PSI	Plan stratégique de l'inspection (des installations classées)
UE	Union européenne

4 Questionnaires adressés aux DREAL

le 26 juillet 2017

Questionnaire adressé aux DREAL des régions Ile-de-France, Bretagne, Auvergne-Rhône-Alpes et Pays de Loire,

Au sujet des amendes et des astreintes :

- 1/ un spectre large d'activités ICPE a-t-il été concerné ou bien est-ce plutôt le fruit d'actions orientées vers certaines d'entre elles ?
- 2/ Dans tous les cas, selon vous, y a-t-il des activités qui mériteraient d'être plus visées que d'autres et qui ne l'ont pas été ? Et si oui, pourquoi ?
- 3/ Les raisons du nombre significatif de procédures dans votre région :
 - 31/ S'agit-il de raisons intrinsèques aux services concernés ?
Une stratégie particulière a-t-elle été mise en place ou un effort particulier a-t-il été consenti ? Et si oui, laquelle et/ou lequel ?
 - 32/ S'agit-il de raisons extrinsèques aux services ?
Si oui, merci de distinguer :
 - 321/des causes objectives, à savoir des atteintes à l'environnement ou des manquements avérés qui ne pouvaient objectivement pas être réglés par d'autres voies,
 - 322/le rôle du/des parquet(s), le cas échéant,
 - 323/le rôle du/des préfet(s), le cas échéant,
 - 324/le rôle des socio-professionnels,
 - 325/ autres : préciser.
- 4/ Selon vous, quels sont :
 - 41/ les principaux avantages des amendes et des astreintes ?
 - 42/ les principaux inconvénients ?
- 5/ Actions correctives ou d'amélioration :
 - 51/ Y a-t-il besoin de telles actions et, si oui, lesquelles :
 - 511/ au niveau régional ?
 - 512/ au niveau national ?
 - 52/ Y a-t'il un besoin de formation, d'informations, de communication ?

**Questionnaire adressé aux régions
Bourgogne-Franche-Comté, Corse, Grand Est et Centre-Val-de-Loire.**

1/ Selon vous, y a-t-il des activités qui auraient mérité ou qui mériteraient d'être concernées par les amendes ou les astreintes et qui ne l'ont pas été ? Et si oui, pourquoi ?

2/ Les raisons de ce constat :

21/ S'agit-il de raisons intrinsèques aux services concernés ? Autrement dit, choix stratégiques, formation, problèmes d'effectifs, difficulté d'application de l'ordonnance, ...

Merci de préciser la(es) raison(s).

22/ S'agit-il de raisons extrinsèques aux services ?

Si oui, merci de distinguer :

221/des causes objectives, le cas échéant, notamment si les atteintes à l'environnement et les manquements ont pu être réglés par d'autres voies,

222/le rôle du/des parquet(s), le cas échéant,

223/le rôle du/des préfet(s), le cas échéant,

224/le rôle des socio-professionnels,

225/ autres : préciser.

3/ Selon vous, quels sont :

31/ les principaux avantages des amendes et des astreintes ?

32/ les principaux inconvénients ?

4/ actions correctives ou d'amélioration :

41/ Y a-t-il besoin de telles actions et, si oui, lesquelles :

411/ au niveau régional ?

412/ au niveau national ?

42/ Y a-t'il un besoin de formation, d'informations, de communication ?

5 Cadres de convocation et de saisie pour une audition pénale



Page /

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

DIRECTION DÉPARTEMENTALE DE LA PROTECTION DES
POPULATIONS
DES HAUTS-DE-SEINE

167/177 AVENUE JOLIOT CURIE
92013 NANTERRE Cedex

Téléphone : 01 40 97 46 00
Télécopie : 01 40 97 46 11
Courriel : ddpp@hauts-de-seine.gouv.fr

PROCÈS-VERBAL D'AUDITION

(Articles 28, 61-1 du code de procédure
pénale,
Article L.450-4 du code de commerce)

Nous, soussigné(e)

de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes,

agissant sous l'autorité du DIRECTEUR DÉPARTEMENTAL DE LA PROTECTION DES
POPULATIONS des HAUTS-DE-SEINE

le **XX mars 2017 à 15 heures 20**,

Nous trouvant dans nos locaux sis 167-177, Avenue Joliot-Curie à NANTERRE (92000), rapportons les
opérations suivantes :

Vu l'article 28 du code de procédure pénale,
Vu l'article 61-1 du code de procédure pénale,
Vu l'article L. 512-10 et L. 512-60 du code de la consommation,
Vu l'article L. 450-4 du code de commerce,

entendons M. ou Mme (nom, prénom),
(Assisté de Maître XY)

qui nous déclare, je me présente devant vous à la suite de la convocation en date du XXX que vous
m'avez adressée.

1° Identité :

Identité de la personne		
Nom de naissance :	Prénom :	Sexe :
Nom d'usage :		
Situation de famille : (préciser le nombre d'enfants à charge)		
Date de naissance :	Lieu de naissance :	Nationalité :
Adresse		
Adresse mail :		
N° de téléphone :	N° de fax :	Profession


2°) Notification des droits :


Nous donnons à la personne entendue ci-dessus connaissance de ses droits et des dispositions relatives au recueil de ses déclarations, en français, langue qu'elle a déclaré comprendre.

En application des articles 2 et 3 de la directive 2012-13 UE ainsi que l'article 61-1 du code de procédure pénale :

Je reconnais avoir été informé(e) :

1° du fait que je suis soupçonné(e) à (lieu) et sur le territoire national, entre octobre 2011 et octobre 2015, en tout cas depuis temps non couvert par la prescription d'avoir commise ou tenté de commettre le délit de :

 **Pratiques commerciales trompeuses – DELIT** - (faits prévus par l'article L. 121-2 du code de la consommation et réprimés par l'article L. 132-2 du code de la consommation (2 ans d'emprisonnement et/ou 300 000 € d'amende)) ;

 **Perception d'un paiement ou d'une contrepartie financière avant la fin du délai de 7 jours à compter de la conclusion d'un contrat hors établissement – DELIT** - (faits prévus par l'article L. 122-10 du code de la consommation et réprimés par l'article L. 242-7 du code de la consommation (2 ans d'emprisonnement et/ou 150 000 € d'amende)) ;

2° du droit de quitter à tout moment les locaux où je suis entendue ;

3° du droit d'être assisté(e) par un interprète ;

4° du droit de faire des déclarations, de répondre aux questions qui me sont posées ou de me taire ;

5° Si l'infraction pour laquelle elle est entendue est un délit puni d'une peine d'emprisonnement,

- du droit d'être assistée au cours de mon audition, par un avocat de mon choix ou, à ma demande, désigné d'office par le bâtonnier de l'ordre des avocats ;

et avoir été informé(e) que les frais seront à ma charge sauf si je remplis les conditions d'accès à l'aide juridictionnelle, qui m'ont été rappelées ;

- que je peux accepter expressément de poursuivre l'audition hors la présence de mon avocat ;

6° De la possibilité de bénéficier, le cas échéant gratuitement, de conseils juridiques dans une structure d'accès au droit dont les coordonnées se trouvent en annexe jointe à la convocation ;

Signature du Mis en cause :

3°) Déclarations :

M ou Mme (Nom, Prénom) déclare accepter de répondre à nos questions/ vouloir faire des déclarations/ vouloir garder le silence ²⁶ :

« Je déclare accepter de répondre à nos questions / vouloir faire des déclarations / vouloir garder le silence. »

Question : Quelle est votre formation scolaire / universitaire ?

Réponse :

Question : Avez-vous exercé d'autres fonctions avant d'intégrer ou de créer la société X ?

Réponse :

Question : Depuis combien de temps êtes-vous salarié/dirigeant de cette société ?

Réponse :

Question : Qui est le responsable pénal au sein de votre société ? S'il existe une délégation de pouvoir (Prendre copie de la délégation de pouvoir).

Réponse :

Question : Les agents de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes ont relevés les faits suivants : (synthèse des constatations), Avez-vous des observations à formuler ?

Réponse :

Question : Depuis le contrôle effectué par les agents de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes, avez-vous modifié vos pratiques ? Si oui, comment ? Si non, expliquez pourquoi ? (Demandez de justifier en cas de modification (courrier, courriel, projet d'étiquette,...))

Réponse :

Question : En cas de présence d'un avocat, Maître, avez-vous des observations ?

Réponse :

Question : Avez-vous quelque chose à ajouter ?

Réponse :

nombre de mot(s) :

ligne(s) :

rayés nuls

clos le

à

heures

Signature de (des) l'auteur(s)
du procès-verbal,

Signature de l'intéressé,

 <p>ONEMA Office national de l'eau et des milieux aquatiques</p> <p>Service départemental de la XXXXXXXXXX XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX XX190 - XXXXXXXXX Mél : sdxx@onema.fr 02XXXXXXXX Fax. 02XXXXXXXX</p>	<p>PROCES-VERBAL DE CONVOCATION POUR AUDITION</p> <p>NUMERO aaammjj-matricule-n°</p>	<p>N° DE PIECE 1</p> <p>N° DE FEUILLET 1/2</p>
--	--	---

Nous, soussigné(e) « **Prénom** » « **NOM** », inspecteur de l'environnement en service d'affectation au siège de l'unité départementale ou ayant reçu mission dans le ressort de celle-ci, commissionné(e) et assermenté(e) à cet effet, rapportons les opérations suivantes que nous avons effectuées muni(e) des insignes extérieurs et apparents de nos qualités.

Vu les dispositions des articles 28 du code de procédure pénale, L. 172-1, L. 172-2, L. 172-4 et L. 172-8 du code de l'environnement.

Vu les articles 28 du code de procédure pénale, L. 253-14 du code rural et de la pêche maritime, L. 172-1 et L. 172-4 du code de l'environnement, L. 215-3 du code de la consommation.

Vu les articles 28 du code de procédure pénale, L. 942-1 [§1 (8°)], L. 942-6 du code rural et de la pêche maritime.

Nous procédons à la convocation de la personne suivante :

Identité de la personne convoquée :

Civilité	
Nom	
Prénom	
Adresse	

Date et lieu de la convocation :

Date de l'audition	JJ/MM/AAAA	Heure de l'audition	xxHxx
Lieu de l'audition			
Téléphone	Téléphone service	Courriel	Mail service

Objet de la convocation :

Audition dans le cadre d'une enquête de police judiciaire environnementale en cours, ayant pour objet des faits de (*libellé du natif éventuellement précisé*) commis le..... (*date ou période*), en tout cas depuis temps non prescrit, sur la commune de (*adresse ou lieu-dit éventuel*), faits constitutifs d'infraction(s) à la loi pénale (*référence du texte d'incrimination*) pour lequel vous êtes susceptible d'être mis en cause.

OU

Audition dans le cadre d'une enquête de police judiciaire environnementale en cours. (*à utiliser exceptionnellement, lorsque l'enquête apparaît complexe ou les éléments matériels constatés de l'infraction incomplets*)

* * *

	PROCES-VERBAL DE CONVOCATION POUR AUDITION NUMERO <i>aaammijj-matricule-n°</i>	N° DE PIECE 1 N° DE FEUILLET 2/2
---	--	--

*

Vous êtes prié(e) de vous présenter muni(e) du présent avis et des pièces ou justificatifs suivants :

- Carte nationale d'identité ou tout autre justificatif d'identité
- Justificatif de domicile (datant de moins de 3 mois)
- Extrait Kbis de la société XXX (datant de moins de 3 mois)
- Organigramme de la société XXX (datant de moins de 3 mois)
- Délégation(s) de pouvoir Environnement au sein de la société XXX (en vigueur durant l'année XXX)
- Compte de résultat (ou à défaut, bilan financier simplifié) des 3 derniers exercices clos de la société XXX
- Etude environnementale :
- Devis des travaux :
- Facture des travaux :
- Avis de versement de subventions :
- Autre(s) :
-
-
-
-

Dans le cas où vous seriez mineur, sous tutelle ou curatelle, vous devrez être accompagné(e) de votre représentant légal.

Dans le cas où vous auriez des difficultés de maîtrise de la langue française, vous pouvez bénéficier de l'assistance gratuite d'un interprète. Dans ce cas, vous pourrez en bénéficier si vous nous en informez immédiatement par tout moyen, en priorité le téléphone.

En cas d'impossibilité justifiée de vous présenter à cette convocation, nous vous prions de nous contacter dans les meilleurs délais [avant le XXX] par téléphone (*N° portable agent le cas échéant à préciser*) ou par courriel (*à préciser*).

Enfin, je vous informe que vous pouvez bénéficier, le cas échéant gratuitement, de conseils juridiques dans une structure d'accès au droit.

Fait le XXX, à

L'inspecteur de l'environnement
Prénom, NOM

<p><u>Service(s) d'accès au droit présents dans le département :</u></p> <p><i>- lister les services, avec leurs coordonnées (adresse, tel, mail) après contact parquet</i></p>
--

2

6 Convention ONEMA-gendarmeries de Lorraine relative à la mise en œuvre de l'audition pénale



CONVENTION DE PARTENARIAT

entre

L'Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques

Délégation Interrégionale

23, rue des garennes

57155 MARLY

Tél. : 03.88.29.40.90

Courriels : sol67@onema.fr -

représentée par Monsieur Patrick WEINGERTNER Délégué Interrégional Nord-Est

et

La région de gendarmerie de Lorraine,

2 rue Albert Bettanier

57000 METZ CEDEX

Tél. : 03.87.56.69.

Courriels : rglor@gendarmerie.interieur.gouv.fr -
ppj.do.rglor@gendarmerie.interieur.gouv.fr

représentée par le Général de corps d'armée Jean-Régis VÉCHAMBRE
commandant la région de gendarmerie de Lorraine
commandant la gendarmerie pour la zone de défense et de sécurité Est

Vu :

Le code de l'environnement notamment les articles. L.172-1, L.172-7, art. L.172-8,

La directive numéro 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages ; Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages,

La directive numéro 2000/60/CEE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau,

La directive numéro 2008/56/CEE du 17 juin 2008, établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin,

Considérant :

L'obligation et l'objectif conjoints de :

- lutter contre les atteintes à l'environnement, notamment sur l'état des milieux aquatiques, notamment la faune et la flore aquatiques,
- Constater les infractions à la loi, de rassembler les preuves et indices et d'entendre les témoins ou auteurs présumés d'infractions à l'environnement et de les déférer auprès des autorités judiciaires.

La coopération quotidienne instituée entre les services départementaux de l'ONEMA de la région Lorraine et la région de gendarmerie de Lorraine.

Décident de fixer par la présente convention le cadre général de leur action concertée.

CONVENTION**Article 1 - Objet de la convention :**

La région de gendarmerie de Lorraine s'engage à mettre à la disposition des inspecteurs des services départementaux de l'ONEMA de la Lorraine un local destiné aux seules auditions de témoins ou d'auteurs d'infractions à l'environnement résidant en zone de compétence de la gendarmerie nationale (annexe B). Parallèlement, des formations croisées pourront être développées entre les deux institutions.

Article 2 : Formulation des demandes :

Les inspecteurs mentionnés en annexe C adressent par courriel leur demande de mise à disposition d'un local d'audition au commandant de la brigade de gendarmerie (annexe A) concernée au minimum 48 heures avant la date d'audition souhaitée, le commandant de compagnie, le groupement concernés et le pôle police judiciaire (ppj.do.rglor@gendarmerie.interieur.gouv.fr) étant servis en copie.

Le commandant de brigade concerné par la demande de mise à disposition, selon ses contraintes opérationnelles, répond par courriel favorablement ou, par entente directe, propose une autre date d'audition, son commandant de compagnie, le groupement et le pôle police judiciaire (ppj.do.rglor@gendarmerie.interieur.gouv.fr) étant servis en copie.

Article 3 - Logistique :

Les unités de gendarmerie nationale s'engagent à mettre à disposition des inspecteurs des services départementaux de l'ONEMA de la région Lorraine un local d'audition, son mobilier et l'électricité nécessaire à l'utilisation des moyens informatiques (ordinateur et imprimante) et téléphoniques emportés pour les besoins de l'enquête par les dits fonctionnaires.

Article 4 - Déroulement des auditions :

Sous la seule responsabilité des inspecteurs des services départementaux de l'ONEMA, l'audition ne devra être effectuée que lors des jours et heures ouvrables. L'arrivée et le départ des locaux de la gendarmerie nationale de la personne convoquée par l'ONEMA sont également à leur charge.

Article 5 - Procédure des contrôles, des vérifications et des relevés d'identité :

Conformément aux dispositions des articles L.172-2 du code de l'environnement et 78-3 du code de procédure pénale, les inspecteurs de l'ONEMA des services départementaux pourront solliciter les officiers de police judiciaire de la région de gendarmerie de Lorraine pour procéder aux contrôles et vérifications d'identité nécessaires à l'exécution de leurs missions.

Une copie du procès-verbal de contrôle et de vérification d'identité pourra, sur autorisation du procureur de la République territorialement compétent, être remis aux inspecteurs du service départemental concerné de l'ONEMA.

Article 6 - Appui technique :

L'ONEMA s'engage, en cas de besoin et dans la limite de ses moyens, à appuyer les militaires de la gendarmerie, notamment les référents et enquêteurs « atteintes à l'environnement et à la santé publique » ainsi que les militaires des unités nautiques des régions de gendarmerie d'Alsace, Champagne-Ardenne et de Lorraine.

La région de gendarmerie de Lorraine s'engage, dans la mesure du possible, à appuyer les actions de police menées par les inspecteurs de l'environnement de l'ONEMA, notamment afin de sécuriser les opérations présentant des risques particuliers.

Article 7 - Formations croisées

Les signataires du présent protocole conviennent de développer des formations réciproques à destination de leurs personnels, notamment dans les domaines de la police judiciaire, de la police de l'environnement et de la connaissance réciproque des deux institutions. S'agissant de la gendarmerie, cette formation sera étendue aux unités nautiques des régions de gendarmerie d'Alsace, Champagne-Ardenne et de Lorraine.

Afin de renforcer les échanges d'informations, il est convenu que le commandant de la région de gendarmerie de Lorraine, commandant la gendarmerie pour la zone de défense et de sécurité Est et le délégué interrégional Nord-Est de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques se réunissent au moins une fois par an pour procéder notamment à un bilan des relations entre les deux institutions et examiner les orientations éventuelles à donner au présent protocole.

Article 8 - Cadre juridique :

La responsabilité de la gendarmerie ne pourra être recherchée par la direction départementale de l'ONEMA en cas d'incident pouvant survenir lors d'une audition.


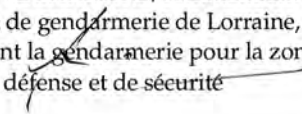
En cas de dégradation du local au cours d'une audition, la direction départementale concernée de l'ONEMA s'engage à financer les dépenses relatives à la remise en état du local dans un délai d'un mois.

Article 9 : Durée de la convention-cadre

La convention est conclue pour une durée de deux ans et en tacite reconduction.
Si l'une des parties souhaite y mettre un terme, elle devra en informer l'autre en respectant un délai de préavis de trois mois avant l'échéance annuelle.

Fait à METZ,

Le 19 mai 2015

<p>Monsieur Patrick WEINGERTNER Délégué Interrégional Nord-Est Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques Délégation Interrégionale</p> 	<p>Le général de corps d'armée Jean-Régis VÉCHAMBRE, commandant de la région de gendarmerie de Lorraine, commandant la gendarmerie pour la zone de défense et de sécurité</p> 
---	--

7 État des effectifs DREAL consacrés à l'inspection des installations classées

Rubrique	RGNE - RHONE-ALPES - FRANCHI	BRETAGNE	ÎLE-DE-FRANCE	LOTTRE-VAL DE LOIRE	CORSE	GRAND EST	GUADELOUPE	GUYANE	HAUTE-NORMANDIE	ÎLE-DE-FRANCE
INSTALLATIONS CLASSEES										
MOYENS HUMAINS										
Effectifs environnement										
Personnel technique	198	103	127	91	12	189	8	16	155	134
- au niveau régional	27	22	17	26	7	67	7	15	13	21
- au niveau départemental	171	81	110	65	5	122	1	1	142	113
Nombre en équivalent temps plein										
ETP technique	163,21	73,69	93,32	62,64	6,32	148,97	5,4	6,25	125,51	124,13
- au niveau régional	22,91	17,59	9,05	19,48	3,42	50,98	4,7	5,85	11,68	18,83
- au niveau départemental	140,3	56,1	84,27	43,16	2,9	97,99	0,7	0,4	113,83	105,3

MARTINIQUE	MAYOTTE	NORMANDIE	NOUVELLE-AQUITAINE	OCCITANIE	PAYS DE LA LOIRE	ALPES-COTES D'AZUR	REUNION	Total 2016	Total 2015	Evolution
9	3	124	169	113	75	80	21	1627	1569	4%
8	0	41	40	20	12	18	17	378	381	-1%
1	3	83	129	93	63	62	4	1249	1188	5%
4,2	1,8	79,73	116,28	90,8	67,83	62,42	14,7	1247,2	1219,04	2%
4	0	19,89	26,25	19,88	10,88	14,45	13,52	273,36	276,68	-1%
0,2	1,8	59,84	90,03	70,92	56,95	47,97	1,18	973,84	942,36	3%

8 Protocole ICPE « agricoles » entre parquets et services de l'État en Bretagne



Protocole régional PARQUETS-ADMINISTRATION-ONEMA-ONCFS relatif à la mise en œuvre des sanctions pénales et à leur articulation avec les sanctions administratives, dans le cadre des contrôles « directive nitrates », « phytosanitaires » et « Installations Classées agricoles », visant la prévention ou le traitement des pollutions de l'eau

VU la directive 2008/99/CE du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal,

VU l'ordonnance 2012-34 du 10 janvier 2012, portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement,

VU les articles L.171-1 et suivants, L.173 et suivants, et L.514 du code de l'environnement,

VU le livre II, Titre V du Code Rural et de la Pêche Maritime,

VU la circulaire du Premier Ministre, signée le 31 juillet 2015 et relative aux contrôles dans les exploitations agricoles,

VU la circulaire de la garde des sceaux, signée le 21 avril 2015 et relative aux orientations de politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement,

VU l'instruction du Gouvernement du 20 octobre 2014 relative à la mise en œuvre dans le domaine de l'eau, de la nature et des sites, de l'ordonnance visée ci-dessus,

VU la circulaire DGPR du 19 juillet 2013 relative à la mise en œuvre des polices administratives et pénales en matières d'Installations Classées pour la Protection de l'Environnement,

CONSIDERANT les enjeux spécifiques portant sur la qualité de l'eau en Bretagne, et la nécessité d'harmoniser et de piloter à l'échelle régionale les indicateurs issus des campagnes de contrôle,

CONSIDERANT que les protocoles départementaux quadripartites traitent essentiellement des problématiques eau et nature, laissant ainsi de côté le champ des installations classées pour la protection de l'environnement, potentiellement sources de pollution de l'eau,

CONSIDERANT que l'intégration du champ des ICPE agricoles (volet EAU) dans le protocole régional concourt à réduire les distorsions de traitement en cas de constat de non-respect de prescriptions,

Il est convenu ce qui suit :

Article I : Les services de contrôle (DDPP, DDTM, DRAAF, DREAL, ONEMA, ONCFS) veillent à relever les infractions constatées, à leur apporter une suite administrative proportionnée (ce point ne concernant que les services de l'Etat) et à en informer l'autorité judiciaire.

Version 14 DREAL Bretagne – 15/03/16 - page 1/3

Article II : Les services de contrôle et les parquets s'accordent pour éviter les classements de pure opportunité. A cette fin :

- Les orientations générales, en matière de traitement des non-conformités, sont précisées en annexe 1.
- une classification des infractions et des réponses pénales préconisées est jointe en annexes 2 (NITRATES et ICPE) et 2 bis (PHYTO)

Article III : En concertation avec les procureurs préalablement informés, les préfets et leurs services organisent ponctuellement des opérations ciblées. Les thèmes de contrôle pouvant donner lieu à ce type d'opération sont, à titre d'exemples :

- la mise à jour des plans d'épandage agricoles ;
- le contrôle en chaîne des plans d'épandage ;
- le respect de la couverture hivernale des sols;
- le respect des périodes et distances d'interdiction d'épandage ;
- le respect des obligations de transfert d'effluents;
- le respect des prescriptions des arrêtés préfectoraux bretons du 01/02/08 relatifs à l'interdiction d'utilisation des produits phytosanitaires à proximité de l'eau ;
- le respect des distances de non traitement (Zone Non Traitée = ZNT) en bordure des points d'eau.

Lors de la transmission des procès-verbaux aux parquets, les procédures initiées sur une période très limitée dans le temps seront regroupées en mentionnant clairement le lien avec l'opération ciblée.

Les résultats de ces opérations ciblées sont portés à la connaissance des procureurs et des préfets concernés.

Article IV : Les services de contrôle joindront à toutes leurs procédures pénales la fiche navette figurant en annexe 3.

Article V : Les procédures pénales sont autant que possible accompagnées d'un procès-verbal de recueil de déclaration ou d'un procès-verbal d'audition dressé par l'agent de recherche et de constatation conformément à l'article L.172-8 du Code de l'Environnement ou à l'article L.205-7 point 3 du Code Rural et de la Pêche Maritime, selon les modalités pratiques définies par le procureur de la République.

Article VI : Pour limiter les prescriptions des procédures contraventionnelles et s'agissant en particulier des procès-verbaux dressés pour non respect des plafonds d'épandage (calculés sur une période de 12 mois), les services de contrôle veilleront à adresser leurs procédures le plus rapidement possible au parquet en attirant son attention sur les délais de prescription.

Article VII : Les services de contrôle proposeront en priorité aux parquets la mise en œuvre de procédures rapides, selon l'organisation et la hiérarchie suivantes :

- Dans les cas d'atteinte à l'environnement faible à moyenne :
 - Transaction pénale avec stage de sensibilisation (et suppression du désordre si nécessaire : mise en conformité, réparation).
 - Transaction pénale avec amende transactionnelle (et suppression du désordre si nécessaire : mise en conformité, réparation)
 - Composition pénale
- Dans les cas d'atteinte forte à très forte :
 - Ordonnance pénale
 - CRPC (Comparution sur Reconnaissance Préalable de Culpabilité)
 - Tribunal de Police ou Tribunal Correctionnel

Version 14 DREAL Bretagne – 15/03/16 – page 2/3

Article VIII : en application de l'article R.173-1, chaque préfet de département définit les modalités pratiques conduisant à établir les propositions de transactions pénales qui seront soumises au procureur. Sauf consignes contraires données par le préfet de département (ou le préfet maritime, pour des infractions impactant un Parc Naturel Marin),

- pour tous les procès-verbaux dressés par des services de contrôle à compétence départementale (ONEMA, ONCFS, DDTM, ...), la transaction pénale est gérée par l'administration départementale compétente ;
- pour tous les procès-verbaux dressés par des services de contrôle à compétence régionale (SRAL, DREAL, ...), la transaction pénale est gérée par l'administration régionale compétente.

Article IX : La Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) envoie chaque année au procureur général un tableau (modèle en annexe 4)

- récapitulant l'ensemble des procès-verbaux dressés par les services de contrôle l'année n-1 et l'année n-2. Le procureur général diffuse le tableau aux différents parquets du ressort de la cour d'appel, lesquels sont chargés de le mettre à jour et de le retourner à la DREAL.
- restituant, à titre d'information, le bilan des réponses administratives de l'année n-1

Article X : le protocole signé le 12 mars 2009 est abrogé.

Fait à Rennes, le 25 JUL. 2016

<p>Le procureur général près la Cour d'Appel de Rennes,</p> 	<p>Le procureur de Rennes</p> 	<p>Le procureur de Saint-Malo</p> 	<p>Le procureur de Saint-Brieuc</p> 
<p>Le procureur de Quimper</p> 	<p>Le procureur de Brest</p> 	<p>Le procureur de Vannes</p> 	<p>Le procureur de Lorient</p> 
<p>Le Préfet de la région Bretagne, Préfet d'Ille-et-Vilaine</p> 	<p>Le Préfet des Côtes d'Armor</p> 	<p>Le Préfet du Finistère</p> 	<p>Le Préfet du Morbihan</p> 
<p>Le délégué interrégional de l'ONEMA</p> 	<p>Le délégué interrégional de l'ONCFS</p> 		

Version 14 DREAL Bretagne – 15/03/16 - page 3/3

Annexe I
Principes généraux.

a) Une politique de suites pénales et administratives qui laisse de la place à l'appréciation au cas par cas

- o L'inspection propose des suites administratives et pénales cohérentes avec les orientations générales définies ci-dessous et avec les grilles de classement et les barèmes de suite figurant en **annexe 2 et 2 bis**. Toutefois, elle conserve une marge d'appréciation pour adapter les propositions en fonction du contexte et de leur jugement professionnel.
- o La politique pénale relève de la seule compétence du Procureur de la République : le présent protocole ne vaut pas contractualisation, il laisse la possibilité de moduler les suites en fonction des circonstances de l'infraction et de la personnalité du mis en cause, ou en fonction des choix d'organisation locale. Toutefois, chaque Procureur signataire s'engage à appliquer une politique conforme dans ses grandes lignes aux orientations générales définies dans le protocole et ses annexes, de façon à favoriser l'homogénéité des réponses pénales, à niveau d'infraction égal.

b) Une politique qui garantit le respect d'un certain nombre de principes

<p>Recherche systématique de la remise en état, quand elle est possible</p> <ul style="list-style-type: none"> o Quelle que soit l'orientation procédurale et la suite donnée à l'infraction constatée ; o Dès lors que le dommage est réversible (rarement le cas dans le domaine des pollutions diffuses) o Appliquée : <ul style="list-style-type: none"> o au milieu impacté (curage, nettoyage, revitalisation, semis, plantation, etc...) o aux ouvrages ou équipements à l'origine du dommage (maîtrise ou arrêt des rejets polluants, réparations ou entretien des dispositifs de traitement, de stockage, alerte,...) o aux pratiques non réglementaires (entreposage non conforme de déchets ou effluents,...)
--

<p>Réponse pénale dès lors que l'infraction génère un impact environnemental</p> <ul style="list-style-type: none"> o Même si l'exploitant a remis ses pratiques ou ses équipements en conformité, ou s'il a procédé à une remise en état o D'autant plus systématiquement en ICPE, dès lors que l'étape « instruction de la demande d'exploiter » (régime autorisation et enregistrement) ou « déclaration » (réalisation du dossier décrivant le projet, puis réception des prescriptions générales applicables) est prévue pour préciser les règles spécifiques que l'exploitant doit respecter. o En choisissant une réponse au manque de sensibilisation ou au manque de compétence, des contrevenants, lorsque celle-ci paraît adaptée.

Le choix de la réponse pénale tient compte des principes suivants :

<p>Poursuites à privilégier dans les situations suivantes</p> <ul style="list-style-type: none"> - atteintes graves ou irréversibles à l'environnement - manquement délibéré ou réitéré - non-respect de mise en demeure ou autre injonction administrative - obstacle au contrôle - échec des mesures alternatives aux poursuites - gain économique \Rightarrow montant d'amende prévu par les mesures alternatives aux poursuites : les peines seront dissuasives et proportionnées au montant de ce gain - existence d'un enjeu européen 	<p>Mesures alternatives aux poursuites</p> <p>Autres cas, et en particulier :</p> <ul style="list-style-type: none"> - non-respect de prescriptions ICPE, même si l'impact environnemental n'est pas caractérisé (défaut de transmission de résultats d'autosurveillance, dépassement du cheptel moyen autorisé, etc...) - non-respect des règles du 5^e programme d'actions régional NITRATES, même si, là encore, les pollutions diffuses sont difficiles à caractériser. - Gain économique limité, résultant du non respect du droit de l'environnement.
--	---

Version annexée au protocole signé le 25/07/16 - DREAL Bretagne - MAJ 0 - page 1/1

Annexe 2 du protocole régional Parquet-ADMINISTRATION-ONEMA Barème **NITRATES** et **ICPE**

NC : non Conformité
 TP : transaction pénale avec amende
 FA : Transaction pénale avec formation aux frais de l'exploitant (pas d'amende)
 CP : Composition Pénale
 PP : Poursuites Pénales
 APMD : mise en demeure

le Procureur peut choisir de travailler plus systématiquement avec l'un de ces 3 types de suites (TP, FA, CP), qui, dans le tableau ci-dessous, peuvent se substituer l'une à l'autre en fonction du choix d'organisation locale.

Le montant de l'amende UNITAIRE (par infraction) dépend de la surface concernée et de sa localisation. Il peut être multiplié par le nombre d'infractions constatées.

* Pour le 1^{er} ha de surface sur laquelle une infraction est constatée : X € (X = valeur basse affichée dans la dernière colonne sur fond jaune)

Au-delà du 1^{er} ha : + 50 € par ha supplémentaire sur laquelle une infraction est constatée (proposition indicative, à adapter au cas par cas)

** : Pour une SAU < 10 ha : X € (X = valeur basse affichée dans la dernière colonne sur fond jaune)

Au-delà de 10 ha : + 50 € par 10 ha supplémentaires de SAU sur laquelle une infraction est constatée (proposition indicative, à adapter au cas par cas)

Pour les personnes morales, possibilité de multiplier par 5 le montant de l'infraction

Rubrique	Référence	NAT/NF	Type	Texte, Valeur(s)	Infraction d'incidence faible ou moyenne (réponse = MESURE ALTERNATIVE AUX POURSUITES)			Infraction d'incidence forte ou très forte (réponse = POURSUITE)			APMD
					Nature du constat	Suite proposée		Nature du constat	Suite proposée		
						Type	Montant		Type	niveau d'incidence	
Déclaration annuelle des flux d'azote, "sincère et véritable"	CE R216-10	20976	CS	5 ^e FADN "Recevoir CAR" et "signifier" les prescriptions relatives à partir du début de la période d'exploitation, l'existence de flux ou l'absence d'apports d'engrais"	Absence de déclaration ou déclaration inexacte ou hors délai dans les communes où elle est obligatoire	TP	300 €	Incohérences MAJEURES de déclaration entre DONNEURS et RECEVEURS d'effluents, détectés dans le cadre de contrôles en cascade, dès lors que la sous-estimation d'une quantité échangée masque le dépassement du plafond 170	Se reporter au dépassement du plafond 170 kg N	ASSEZ FAIBLE	
PHOSPHORE : respect de l'équilibre de la fertilisation et/ou des engagements pris dans le dossier ICPE	ART R 51 4-4 2	Régime A : 4808 Régime E : 27774	CS	Art 27-1 des AM ICPE élevage Note DREAL du 20/05/14	Dépassement < 20 kg/ha	FA ou TP	250 € à 500 € *	dépassement > 20 kg/ha	PP	FORT	ASSEZ FAIBLE
Présence et tenue du Cahier d'Enregistrement des Pratiques et du Plan Prévisionnel de Fumure	CE R216-10	20976	CS	5 ^e FADN	Absence Incomplétude majeure avec impossibilité du calcul des apports d'azote	FA ou TP	400 € 250 € à 500 €	/	/	/	ASSEZ FAIBLE
Respect du plafond d'azote organique par ha de SAU (170 kg/ha) et/ou Incohérences de la déclaration des flux	CE R216-10	20976	CS	Voir note N CORPEN / N mesuré	Dépassement de 1 à 75 kg	FA ou TP	250 € à 500 € **	Dépassement > 75kg	PP	FORT	ASSEZ FAIBLE

Respect de l'équilibre de la fertilisation azotée	CE R216-10	28976	C5	Note DREAL	Surdosage de +40 à + 80 kg/ha	FA ou TP	250 € à 500 € *	Surdosage de > 80 kg/ha				ASSEZ FAIBLE
Respect des périodes d'interdiction d'épandage	CE R216-10	28976	C5	5° PADN	Constat terrain		500 € *					ASSEZ FAIBLE
Capacité de stockage des effluents suffisantes et étanches	CE R216-10 ou R 514-4 5°	28976 4808 27774 4801	C5	5° PADN ou AM ICPE	< 400 m³ de stockage manquant	FA ou TP	250 € à 500 € *	Absence des capacités de stockage réglementaires ou > 400 m³ de stockage manquant	PP	FORT		FORT
Interdiction de retournement de prairie, ou fertilisation après retournement de prairie non conforme au 5°PADN	CE R216-10	28976	C5	5° PADN		FA ou TP	250 € à 500 € *					ASSEZ FAIBLE
Conditions d'épandage	CE R216-10	28976	C5	5° PADN	Si l'état du gel ou de l'enneigement est caractérisé et ne laisse pas de place à l'interprétation, avec des conditions météorologiques défavorables à la fonte du gel ou de la neige	FA ou TP	250 € à 500 € *					ASSEZ FAIBLE
Epandage d'effluents sur un terrain à forte pente, dès qu'aucun dispositif n'est prévu pour empêcher le ruissellement vers le cours d'eau	CE R216-10	28976	C5	5° PADN	Cas où le contrôleur n'a pas constaté de ruissellement dans le cours d'eau (si c'est le cas, cf rejet d'effluents dans le milieu naturel)	FA ou TP	250 € à 500 € *					ASSEZ FAIBLE
Couverture de sols	CE R216-10	28976	C5	5° PADN		FA ou TP	250 € à 500 € *					MOYEN
bandes enherbées	CE R216-10	28976	C5	5° PADN	A apprécier en fonction du linéaire impacté : minimum 20 mètres, + 50 € par 10 m supplémentaires	FA ou TP	250 € à 500 € *					MOYEN (pb d'entretien) à FORT (absence)
Rejet d'effluents dans le milieu naturel (y compris stockage au champ dans des conditions non réglementaires)	CE R216-10 ou R 514-4 5°	28976 4808 27774 4801	C5	5° PADN ou AM ICPE	Si déversement non intentionnel et non lié à une négligence caractérisée, dans un cours d'eau, impact non décelable en amont, arrêt immédiat du déversement et engagement de mise en conformité à bref délai (15 jours max) Stockage au champ d'effluents autres que fumiers compacts pailleux non susceptibles d'écoulements	FA ou TP	250 € à 500 € *	si déversement intentionnel ou lié à une négligence caractérisée, dans un fossé ou cours d'eau, ou impact visuellement décelable en amont	PP	FORT		ASSEZ FAIBLE
Assèchement ou destruction de zone humide (y compris par remise en état de drains)	CE R216-10	28976	C5	5° PADN	Critères (nombre d'ha ? Remise en conformité possible ? Autres?) appréciés au cas par cas en fonction des enjeux locaux	FA ou TP	250 € à 500 € *	Critères (nombre d'ha ? Remise en conformité possible ? Autres?) appréciés au cas par cas en fonction des enjeux locaux	PP	FORT		VOIR AU CAS PAR CAS

Respect de l'obligation de traitement ou de transfert d'effluents (cas où l'unité de traitement est construite)	CE R218-10 ou R 514-4 5°	28976 4808 27774 4801	CS	5° FADJ ₁ ou AP ICPE	< 1 000 UN	FA ou TP	250 € à 500 €	3 000 à 5 000 UN	PP	FORT	ASSEZ FAIBLE
					1 000 à 3 000 UN	CP	500 € (TP) à 1 000 € (CP)	> 5 000 UN	PP	TRES FORT	ASSEZ FAIBLE
Respect du cheptel autorisé (cas où l'exploitant n'a pas de solution pour gérer correctement N et P excédentaires, ET/OU a fait l'économie d'un dossier notifiant l'augmentation d'effectif)	R 514-4 5°	4808 27774 4801, voies 23527 29709	CS	AP ICPE	> 5% du cheptel autorisé, et > 1000 UN supplémentaires produites par an	FA ou TP	250 € à 500 €	entre 3 000 et 5 000 UN supplémentaires produites par an, par rapport à la production autorisée	PP	FORT	FORT si dépassement toujours d'actualité le jour du contrôle
								> 5 000 UN supplémentaires produites par an, par rapport à la production autorisée et azote ni traité ni exporté	PP	TRES FORT	
Obligation de déclarer un accident, sans pollution ou avec pollution légère	R 514-4 5°	4757	CS	AM ICPE	Défaut de déclaration d'un accident sans pollution ou avec pollution légère	TP	250 €	défaut de déclaration d'un accident, ce dernier ayant causé un impact fort sur l'environnement	PP	FORT	ASSEZ FAIBLE
Transmission des résultats d'autosurveillance STATION DE TRAITEMENT DU LISIER	R 514-4 5°	4808 27774 4801,	CS	AM ICPE		TP	250 € (au moins coût annuel des analyses)				ASSEZ FAIBLE si fréquence de transmission annuelle
Résultats d'autosurveillance	R 514-4 5°	4808 27774 4801,	CS	AM (ou AP ICPE)	Dépassement de 15 % à 40 % des seuils prescrits ou admis	TP	250 à 500 €	dépassement > 40 % des seuils prescrits ou admis	PP	FORT	FORT si pb structurel
Tenue du CAHIER D'EXPLOITATION de la station	R 514-4 5°	4808 27774 4801,	CS	AM ou AP ICPE	Absence ou mauvaise tenue	TP	250 €				ASSEZ FAIBLE
Tenue du CAHIER D'ENREGISTREMENT compostage	R 514-4 5°	4808 27774 4801,	CS	AM ou AP ICPE	Absence ou mauvaise tenue	TR	250 €				ASSEZ FAIBLE
Réalisation d'analyses du COMPOST ou du DIGESTAT (conformité norme NFU,...)	R 514-4 5°	4808 27774 4801,	CS	AM ou AP ICPE	Absence partielle ou totale	TP	250 € à 500 €				ASSEZ FAIBLE si fréquence d'analyse annuelle

ANNEXE 2 bis du protocole régional PARQUET- ADMINISTRATION - ONEMA - ONCPS - PHYTO -MAJ 6 - person associée au protocole signé le 15/07/18

				Incidents mineurs*	Infractions d'insécurité faible ou moyenne	Infractions d'insécurité forte ou très forte				
				Présence d'AVERTISSEMENT JUDICIAIRE OU RADIATION	Régime de MESURE ALTERNATIVE AUX FOURMURES	Régime de FOURMURE				
				* Incidents mineurs, en particulier des infractions commises au profit de l'activité professionnelle de l'exploitant ou de son personnel.	CP : composition de la mesure alternative, passage devant le juge et l'obligation d'assurer l'hygiène et la sécurité des personnes et des biens, TP : Emplacement précis (proportion des insecticides qui seront les mêmes et l'écoulement du produit au passage devant le juge et l'obligation de causer)					
Référence	Référence	NATMP	Type	Nature du constat	Suite proposée	Nature du constat	Suite proposée	Réf. du constat	Suite proposée	Référence de la note administrative

1	Déclaration en vue de l'usage de produits phytosanitaires sans autorisation pour l'usage agricole	L253-1 et suivants		Cas de 3 mois d'expérimentation dans une parcelle de 150 000 euros (famille)	Les PPNJ sont concernés mais non soumis après l'absence de déclaration	Avertissement judiciaire (art. L253-12 du CR)		Régime de mesure alternative aux fourmures	Obligation de soins de l'exploitant agréé	Régime de mesure alternative aux fourmures	Composition des produits jusqu'à leur production (art. L253-10, 12 et 13) ; Traçabilité de la production ou de la transformation en fonction de l'origine des produits (art. L253-17 du CR)
2	Produits phytosanitaires utilisés de manière professionnelle sans AMM ou homologation en France	L253-7	22258 ou 22259	Cas de 3 mois d'expérimentation dans une parcelle de 150 000 euros (famille)	Utilisation de produits phytosanitaires sans AMM ou homologation en France	Avertissement judiciaire		Toutes les infractions sont sanctionnées par le Code rural	Obligation de soins de l'exploitant agréé	Obligation de soins de l'exploitant agréé	Obligation de soins de l'exploitant agréé
3	Non respect des conditions d'usage des produits phytosanitaires	L253-7	22258 ou 22259	Cas de 3 mois d'expérimentation dans une parcelle de 150 000 euros (famille)	Si insécurité faible, les fonctionnaires sont concernés mais non soumis après l'absence de déclaration	Avertissement judiciaire	Si insécurité moyenne ou élevée, les fonctionnaires sont concernés mais non soumis après l'absence de déclaration	TP : AM de 1248/2006 et CR 305-1340	Régime de mesure alternative aux fourmures	Régime de mesure alternative aux fourmures	Obligation de soins de l'exploitant agréé
4	Absence de registre pour les producteurs de végétaux destinés à l'exportation	L257-1		Compensation de 3 ans (art. L257-1)	Si registre incomplet ou absent, les producteurs de végétaux destinés à l'exportation sont concernés mais non soumis après l'absence de déclaration	Avertissement judiciaire	Si registre absent ou incomplet, les producteurs de végétaux destinés à l'exportation sont concernés mais non soumis après l'absence de déclaration	TP : Renseignement des données statistiques du registre (art. L257-1)	Régime de mesure alternative aux fourmures	Régime de mesure alternative aux fourmures	Obligation de soins de l'exploitant agréé
5	Absence de registre ou défaut de conformité des données administratives	L254-2	27781 (jusqu'à 27786)	Contraintes de 4ème degré (50 euros au maximum)	Si registre incomplet ou absent, les producteurs de végétaux destinés à l'exportation sont concernés mais non soumis après l'absence de déclaration	Avertissement judiciaire	Si registre absent ou incomplet, les producteurs de végétaux destinés à l'exportation sont concernés mais non soumis après l'absence de déclaration	TP : Renseignement des données statistiques du registre (art. L257-1)	Régime de mesure alternative aux fourmures	Régime de mesure alternative aux fourmures	Obligation de soins de l'exploitant agréé
6	Non respect des conditions d'usage des produits phytosanitaires	L257-7	22258	Cas de 3 mois d'expérimentation dans une parcelle de 150 000 euros (famille)	Si insécurité faible, les fonctionnaires sont concernés mais non soumis après l'absence de déclaration	Avertissement judiciaire	Si insécurité moyenne ou élevée, les fonctionnaires sont concernés mais non soumis après l'absence de déclaration	TP : Réalisation du score de technique (art. L257-7)	Régime de mesure alternative aux fourmures	Régime de mesure alternative aux fourmures	Obligation de soins de l'exploitant agréé

produit phytosanitaire
produit phytosanitaire
produit phytosanitaire

Toutes réglementations relatives au régime de mesure alternative aux fourmures et à l'utilisation des produits visés à l'article L. 253-1 du CR, en particulier de l'article L. 253-1 du CR, en vue de l'usage de produits phytosanitaires en France, en vue de l'usage de produits phytosanitaires en France, en vue de l'usage de produits phytosanitaires en France.

Produit phytosanitaire
Produit phytosanitaire
Produit phytosanitaire

Les articles L253-1 et suivants du CR exigent des mesures alternatives introduites au régime de mesure alternative aux fourmures à destination des producteurs de végétaux à destination des producteurs de végétaux à destination des producteurs de végétaux.

Incidence faible à moyenne		
Suites judiciaires préconisées :		
Transaction Pénale (TP) , avec suppression du désordre (mise en conformité + réparation) dans tous les cas d'atteinte faible :		
Composition Pénale (CP) dans tous les cas d'atteinte moyenne		
Infraction	Contexte	Incidence
Non respect des conditions d'emploi prévu par l'autorisation des produits phytosanitaires et mentionnées sur l'étiquette des produits professionnels. Natif n° 22258 ou 22259	Traitement sur plus de 50 m de bande enherbée ou fossé. Surdosage de produit.	TP: 300-1500 pour l'AM du 12/09/2006 et CR 200-1500 euros pour Arrêté préfectoraux. 500-2000 euros pour les périmètre de captage.
Absence de registre pour les producteurs de végétaux destinés à l'alimentation humaine ou animale NATINF 28584	Registre absent ou fortement incomplet (ne permet pas de mener l'inspection): voir AM du 18/06/2009: Absence des parcelles traitées, des doses, des noms de spécialités....	TP: renseignement des données manquantes du registre (relevées lors de l'inspection vis à vis des textes réglementaires AM du 16/06/2009 et du règlement 179/2002) et amende de 50 euros.
Absence de contrôles ou défaut de conformité des pulvérisateurs agréés Natif n° 27981 jusqu'à 27986.	Contrôle technique non reconduit depuis moins de 1 ans	TP : Réalisation du contrôle technique sous un mois au frais du propriétaire.

Incidence forte à très forte		
Suites judiciaires préconisées :		
Composition Pénale (CP) dans tous les cas d'atteinte forte		
Poursuite pénales simplifiées (CRPC ou Ordonnance Pénale (OP)) dans tous les cas d'incidence forte		
Poursuites pénales (P) dans tous les cas d'incidence très forte ou de refus de transaction pénale		
Infraction	Contexte	Incidence
Détention en vue de leur utilisation de produits phytopharmaceutiques sans autorisation pour l'usage ou interdit. Natif n° 22257	Renouvellement de PPNU non identifiés, non détruits, cédés ou absence de bons de reprise de la part d'organisme agréé	P: Délit Réprimé par l'article L253-17 du Code rural
Pratiques professionnelles: Utilisation de produits phytosanitaires sans AMM ou mésusage sur des végétaux. Natif n° 22258 ou 22259	Toutes les utilisations sans AMM ou mésusages de Produits phytosanitaires ou renouvellement dans le cas d'usage de produits dit "mineure"	P: Délit Réprimé par l'article L253-17 du Code rural
Non respect des conditions d'emploi prévu par l'autorisation des produits phytosanitaires et mentionnées sur l'étiquette des produits professionnels. Natif n° 22258 ou 22259	Si incidence forte sur l'environnement (Mortalité de poissons, prises d'eau potables à proximité...)	P: Délit Réprimé par l'article L253-17 du Code rural
Absence de registre pour les producteurs de végétaux destinés à l'alimentation humaine ou animale NATINF 28584	Registre absent ou renouvellement.	P: Contravention de 3 ^{ème} classe réprimée par R257-3
Absence de contrôles ou défaut de conformité des pulvérisateurs agréés Natif n° 27981 juqu'à 27986.	Contrôle technique jamais réalisée ou non reconduit depuis plus 1 ans.	P: Contravention 4 ^{ème} classe R256-32
Non respect des condition d'emploi des PPP dans les lieux publics (Terrain de sport, cours d'école, stade, hôpitaux, parcs...) Natif n° 22259	Renouvellement de l'infraction	P: Délit Réprimé par l'article L253-17 du Code rural

Pratiques professionnelles. Utilisation de produits phytosanitaires sans AMM sur des végétaux destinés à l'alimentation humaine ou animale.	L253-1 et suivant	22256 ou 22259 Si les résidus > LMR 27274; 27275; 27276	Délit: (6 mois d'emprisonnement et 150000 euros d'amende)		Après prélèvement si résidus < LMR	Avertissement
---	-------------------	--	--	--	------------------------------------	---------------

Si résidus > LMR mais aucune menace pour la santé publique	consignation + CP (voir avec l'ONEMA)	Si menace pour la santé publique	Délit Reprimé par l'article L253-17 du Code rural	Consignation des produits, prélèvement voir rappel des produits en cas de doutes (art L257-5, L257-6 et suivants)
--	--	----------------------------------	---	---

ANNEXE 3 : MODÈLE DE FICHE NAVETTE

DIRECTION
(adresse)
Service
Dossier suivi par :
Tél. :
Adresse mail :

Infraction à la législation sur l'environnement :

FICHE NAVETTE PARQUET / ADMINISTRATION

N° PV DDTM	Date des faits	Lieu des faits	Date de clôture	Service verbalisateur
NATAFF	NATINF	Nature de l'infraction		

«

MIS EN CAUSE

Dénomination Personne Morale	Forme juridique	N° SIRET	Adresse postale	
Personne physique ou Identité du représentant légal de la personne morale				
Qualité	Nom	Prénom	Date et lieu de naissance (commune + département)	Adresse Mail et/ou téléphone

SERVICE

Type émetteur CASSIOPEE	Emetteur CASSIOPEE	Nom complet	Adresse

VICTIMES ET PARTIES CIVILES

Appréciation technique de la gravité de l'impact sur l'environnement

Incidence

- FAIBLE
- MOYENNE
- FORTE
- TRES FORTE

Impact dans le temps

- PONCTUEL
- DURABLE

Mesures techniques envisageables

- MISE EN CONFORMITE
- REPARATION DU DOMMAGE

Proposition du service verbalisateur :

- CLASSEMENT SANS SUITE / RAPPEL A LA LOI
- TRANSACTION PENALE
- MESURES ALTERNATIVES
AUX POURSUITES
 - COMPOSITION PENALE
 - MEDIATION PENALE
- ORDONNANCE PENALE
- POURSUITES DEVANT LE TRIBUNAL

à : _____, le

(fonction)

PROCEDURE ADMINISTRATIVE ENGAGEE A L'ENCONTRE DU CONTREVENANT :

Natures des mesures de police administrative envisagées ou engagées :

à : _____, le

(fonction)

N° PARQUET (=N° CASSIOPEE) :

DECISION DU MINISTERE PUBLIC

- CLASSEMENT SANS SUITE MOTIF DU CLASSEMENT SANS SUITE :
- TRANSACTION PENALE
- ORDONNANCE PENALE
- MESURES ALTERNATIVES AUX POURSUITES
 - Rappel à la loi
 - Régularisation sur demande du parquet
 - Médiation pénale
 - Composition pénale

En cas de poursuites, un avis d'audience est édité par le greffe et adressé au service.

à : _____, le

Le procureur de la République

COMPTE RENDU D'EXECUTION

Le cas échéant, lorsque la décision du ministère public comporte des obligations de faire ou de régulariser.

à : , le

Le Directeur de la DDT(M)

ANNEXE 4 : TABLEAU DE SUIVI DES SUITES JUDICIAIRES

SUITES JUDICIAIRES - modèle de tableau pré-rempli par les services de contrôle, transmis ensuite par la DREAL au Procureur général, qui le fait compléter par les Parquets dès lors qu'une partie des suites ne sont pas connues des services de contrôle

tableau à remplir pour Année n-1 et n-2

Service verbalisateur	n° CASSIOPEE	date de transmission du PV au Procureur	NATAFF	NATINF	Tribunal	Nature de la réponse pénale

Fichier échangé en format excel ou calc, contenant des "menus" pour limiter les saisies :

Service verbalisateur	NATAFF	Tribunal	Nature de la réponse pénale
DDPP22	J13 : Pollution des eaux fluviales / Rejet en eaux douces	SAINT-BRIEUC	ANP auteur inconnu (71)
DDPP29	J14 : Pollution des eaux de mer	SAINT-MALO	ANP Prescription (extinction de l'action publique) (34)
DDCSP35	J53 : Protection de l'eau douce et des milieux aquatiques : activités, installations et usage des cours d'eau	VANNES	ANP irrégularité de la procédure (36)
DDPP56	J65 : Protection des végétaux : produits phytosanitaires ou phytopharmaceutiques, organismes nuisibles	LORIENT	CLSS recherches infructueuses (41)
DRAAF/SRAL	J22 : Installations classées pour la protection de l'environnement, prévention des risques technologiques	QUIMPE R	CLSS régularisation d'office (47)
DDTM22		BREST	CLSS préjudice ou trouble peu important causé par l'infraction (48)
DDTM29		RENNES	CLSS autres motifs
DDTM35			Transaction pénale (33)
DDTM56			PA Rappel à la loi /avertissement (56)
ONEMA SD22	-		PA Régularisation sur demande du parquet (55)
ONEMA SD29	-		PA Médiation /Formation alternative aux poursuites (57)

Annexe 4 - 1 / 2

ONEMA SD35	-		Composition pénale (58)
ONEMA SD56	-		Ordonnance pénale
			CRPC (Comparaison sur Reconnaissance Préalable de Culpabilité)
			Convocation à l'audience
			Affaire en cours
			Affaire non enregistrée

Annexe 4 - 2 / 2

FICHE

Articulation des suites pénales, administratives et financières : Principes généraux

Contexte :

- Instruction du gouvernement du 20/10/14 (http://www.ineris.fr/ajda/consultation_document/33161) - Extrait : « Je vous engage à actualiser les protocoles d'accord relatifs au traitement des atteintes à l'environnement que vous avez conclus avec les procureurs et les établissements publics chargés de missions de contrôle, en veillant tout particulièrement à l'articulation efficiente entre police administrative et police judiciaire. »
- Circulaire du 21/04/15 (http://www.ineris.fr/ajda/consultation_document/34971) - Extrait : « Plusieurs procédures en manquement ont en outre été diligentées par la Commission européenne contre la France, condamnée par la Cour de justice de l'Union européenne, notamment en 1991 et 2005 en matière de pêche maritime (2), et plus récemment, le 13 juin 2013, pour non-respect de la directive 1991/676 relative aux nitrates d'origine agricole. Une dizaine de procédures est actuellement pendante devant la Cour de justice [...]. Ce contexte doit à l'évidence conduire l'autorité judiciaire à davantage de coordination avec l'administration et de vigilance dans la répression des atteintes à l'environnement, tout particulièrement dans le champ des contentieux communautaires (pollution des eaux d'origine agricole, traitement des eaux résiduaires urbaines, protection des espaces naturels et des espèces menacées, qualité de l'air, contrôle des pêches, déchets).

Abréviations utilisées :

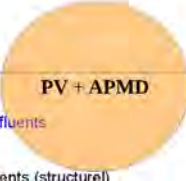

- APMD : Arrêté Préfectoral de Mise en Demeure
- PV : Procès-Verbal de constatation d'infraction
- GAIN : infraction dont l'exploitant aura généralement tiré un bénéfice financier (texte aligné à gauche)
- GAIN : infraction dont l'exploitant ne tire pas de bénéfice financier (texte aligné à droite)

Articulation avec le dispositif de CONDITIONNALITE des aides :

- les non-conformités concernées apparaissent en bleu dans le tableau ci-dessous ;
- principe général : indépendance de cette procédure, qui s'applique en plus des éventuelles suites pénales et administratives.
- Adaptation particulière : possibilité de faire l'impasse sur l'APMD pour les anomalies CONDITIONNALITE, dès lors qu'un re-contrôle l'année n+1 est prévu et qu'une éventuelle récurrence sera considérée comme « anomalie intentionnelle » (voir page 15/78, point 2.4.2 c) sur <https://info.agriculture.gouv.fr/gedel/site/bo-agri/instruction-2015-791/telechargement>), de poids 15 à 100 %.

Articulation entre suite pénale et suite administrative :

- principe général : toute non-conformité donne lieu à un RMA (Rapport de Manquement Administratif), puis à un APMD, puis PV de délit et/ou sanction administrative en cas de récidive année n+1
- adaptation : APMD non indispensable si aucune remise en conformité n'est possible + convocation au tribunal en cas de récidive constatée l'année n+1

		Remise en conformité POSSIBLE dès l'année n		Remise en conformité IMPOSSIBLE avant 1 an		
		GAIN	GAIN	GAIN	GAIN	
IMPACT ENVIRONNEMENTAL (concerne les équipements ou pratiques ayant un impact direct sur la prévention des pollutions diffuses ou accidentelles)	CONJONCTUREL			Non respect de l'équilibre AZOTE Non respect de l'équilibre PHOSPHORE Non respect plafond 170 kg N/ha Bande enherbée non conforme Non respect période d'interdiction d'épandage Non respect conditions d'épandage Epandage sur forte pente Non respect principes liés aux retournements de prairies résultats d'autosurveillance ANNUELS non conformes rejet d'effluents accidentel Mélange eaux pluviales/effluents (accidentel) Non respect du cheptel maximum autorisé au cours des 12 derniers mois, effectif conforme le jour du contrôle : gestion N et P non conforme		
	STRUCTUREL	Assèchement Zone Humide Bande enherbée absente Capacité de stockage des effluents Capacité de rétention station de traitement Mélange eaux pluviales/effluents (structurel) résultats d'autosurveillance non conformes (Pb technique) Forage non conforme Mesures ERC non conformes MTD (structurelles) non conformes	 PV + APMD	 PV	Assèchement Zone Humide DFA incohérente	

		Remise en conformité POSSIBLE dès l'année n		Remise en conformité IMPOSSIBLE avant 1 an	
		GAIN	GAIN	GAIN	GAIN
PAS D'IMPACT DIRECT ou IMPOSSIBILITE DE CARACTERISER L'IMPACT OU AVANTAGE CONCURRENTIEL <i>(dossier ICPE non mis à jour)</i> (concerne les volumes de production, les aspects documentaires, la réalisation des analyses de suivi, les dispositifs d'alerte)	CONJONCTUREL	<i>Non respect du cheptel maximum autorisé, constaté le jour du contrôle : gestion N et P conforme</i> Absence d'autosurveillance régulière (fréquence rapprochée, par exemple hebdomadaire ou mensuelle) Absence CP (Contrôle Périodique) Plan d'épandage absent ou pas à jour		<i>Dépassement SOT (Seuil d'Obligation de Traitement)</i> Insuffisance de traitement des effluents insuffisance de transfert des effluents <i>Non respect du cheptel maximum autorisé au cours des 12 derniers mois, effectif, conforme le jour du contrôle.</i> Absence d'autosurveillance annuelle absence CEP/PPF absence DFA	
	STRUCTUREL	Alarme station absente ou défectueuse			

REMARQUE : en fonction des circonstances, un même type d'infraction (exemple : autosurveillance non conforme) peut donner lieu à des suites différentes. Toutes les situations possibles ne sont donc pas répertoriées dans le tableau.

9 Considérations et clarifications juridiques

Annexe n° 7 : considérations et clarifications juridiques

Dans le cadre des entretiens que la mission a conduits, un certain nombre de questions d'ordre juridique ont été soulevées – notamment par les représentants du MEDEF – dont il résulte des incertitudes qu'il est souhaitable de lever. La présente note constitue un exercice de clarification, sans préjudice d'autres avis. Elle a bénéficié des compétences de Jean-François LANDEL, membre du CGEDD.

	Questions	Commentaires / clarifications
1	Dès lors que le régime des sanctions administratives s'est étoffé, ne serait-il pas souhaitable de dépenaliser certaines infractions ?	<p>Cette question renvoie à la perception d'une « double peine ».</p> <p>Or, y compris pour un même fait, le droit reconnaît la situation qu'un contrôle aboutisse à saisir deux ordres de juridiction :</p> <ul style="list-style-type: none">- La police administrative qui « <i>a pour finalité essentielle d'éviter le trouble à l'ordre public</i> » (arrêt LABONNE - CE, 8 août 1919). Elle s'inscrit dans une logique de prévention, en l'occurrence des atteintes à l'environnement, par la prescription des moyens à mettre en œuvre à cet effet. Elle relève du pouvoir exécutif.- La police pénale qui « <i>est chargée, ... , de constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs tant qu'une information n'est pas ouverte.</i> » (art. 14 du code de procédure pénale) <p>En pratique, elle est relative à des faits avérés qui ont des effets négatifs, en l'occurrence sur la l'environnement, que ces effets soient remédiables ou non. En quelque sorte, « le mal est fait ». Il faut qu'il y ait intentionnalité d'une personne morale ou physique. Cette police relève du pouvoir judiciaire.</p> <p>Les deux régimes de police coexistent dès lors qu'ils ont des fondements distincts selon le principe de l'indépendance des législations et de séparation des pouvoirs. Il faut donc veiller aux</p>

		<p>conditions de leur mise en œuvre.</p> <p>A l'issue d'une visite ayant pour objet un contrôle administratif, il est possible de constater une infraction pénale si celle-ci peut être fondée. Cela est admis par la jurisprudence. Voir notamment dans ce sens (Cour de Cassation, chambre criminelle, 26 avril 2000. n° de pourvoi : 98-87869). Il faut toutefois être bien clair avec l'exploitant.</p> <p>L'article 40 du code de procédure pénale impose à l'agent qui constate un crime ou un délit d'informer le procureur, charge à ce dernier de juger de l'opportunité des poursuites.</p>
2	<p>Est-il juste d'affirmer que le pénal est fait pour sanctionner des faits « graves » au contraire de la juridiction administrative ?</p>	<p>Le fait qu' à l'issue de poursuites pénales le juge judiciaire puisse prononcer des peines privatives de libertés fondamentales conduit justement à penser que les faits en cause sont « graves ». Pour autant, cette gravité s'examine <i>a posteriori</i>, en fonction des circonstances : importance des effets, tiers touchés,..., et de l'historique de l'affaire, notamment si récidive. Il faut que l'élément intentionnel soit caractérisé.</p> <p>Pour toutes ces raisons, le procureur dispose seul de l'opportunité des poursuites pénales. Des garanties sont données au mis en cause : droit de la défense, précision des infractions et des peines,...,</p> <p>La gravité « au pénal » n'est donc pas établie <i>a priori</i>. C'est pourquoi – sans qu'il soit besoin de rappeler la séparation des pouvoirs – cette notion ne peut conduire à distinguer la police administrative de la police pénale sur la base respectivement des notions de « faits non graves <i>a priori</i> » et de « faits graves <i>a priori</i> ».</p> <p>La présence d'un ensemble complet de sanctions – amende administrative, transaction pénale, poursuites pénales – permet d'adapter la réponse des autorités publiques face au comportement de chaque exploitant d'ICPE et face à la variété des situations rencontrées (bonne foi, mauvaise foi, récidive).</p>

3	<p>Il faudrait qu'existe la possibilité de recours suspensif contre la mise en œuvre d'une mise en demeure contestée au motif que le juge administratif sera tenté de prononcer un non-lieu à statuer si cette mise en demeure est appliquée sous le coup des astreintes.</p>	<p>L'exécution de la mise en demeure sous astreinte met fin au comportement qui motivait la mise en demeure. Dès lors, comment maintenir de demander au juge d'annuler un acte juridique – la mise en demeure – qui a déjà produit tous ses effets ?</p> <p>Ce n'est pas parce qu'il exécute la mise en demeure, notamment pour ne pas payer les astreintes, que l'exploitant renonce de fait à contester l'arrêté qui la fonde. Le juge administratif devra statuer sur l'illégalité de la mise en demeure et l'exploitant pourra toujours demander des dommages et intérêts, même après exécution de celle-ci.</p> <p>De plus, si l'exploitant a des motifs sérieux de faire annuler l'arrêté et qu'il y a urgence, il peut solliciter qu'un référé soit prononcé à l'effet de surseoir à l'exécution de la mise en demeure, le temps que le jugement soit établi au fond.</p>
4	<p>Quand il y a amende administrative et action au pénal, ne faut-il pas pouvoir suspendre l'action au pénal, le temps que le juge administratif se prononce sur la validité de l'arrêté de mise en demeure ?</p>	<p>Rappelons que le non-respect d'une mise en demeure constitue un délit.</p> <p>La question posée se fonde sur la jurisprudence de la cour de cassation qui annule des poursuites pénales lorsque l'acte administratif qui en est le fondement est annulé par le tribunal administratif (Cass. crim., 16 nov. 2010, n° 10-81.740, F-P+B : JurisData n° 2010-022633)</p> <p>Sachant que les polices administratives et pénales sont indépendantes, trois cas de figure sont à examiner en fonction de l'échéance de chaque décision.</p> <p>- soit le tribunal administratif juge avant le tribunal judiciaire. Dès lors, deux cas sont à examiner :</p> <p>* soit le juge administratif annule l'arrêté de mise en demeure et le fait de ne pas l'avoir respecté est sans effet au pénal. Le juge pénal classera l'affaire en application de la jurisprudence ci-dessus.</p> <p>* soit le juge administratif maintient l'arrêté et le juge pénal se prononcera en tout état de cause, y compris en tenant compte du contexte et de l'intentionnalité.</p> <p>- soit le tribunal judiciaire juge avant le tribunal administratif – ce qui est rare –. L'autorité de la</p>

		<p>chose jugée fera qu'il ne sera pas possible d'y revenir même si le juge administratif est conduit à annuler l'arrêté de mise en demeure. Il est en effet admis que les faits constatés par le juge pénal et qui commandent nécessairement le dispositif d'un jugement ayant acquis force de chose jugée s'imposent à l'administration comme au juge administratif (CE 12 avril 2002, <i>Papon</i>, rec. Lebon p. 139).</p> <p>Ce dernier devra tenir compte du jugement au pénal, avec toutefois un « degré d'appréciation ».</p> <p>Ainsi, l'autorité de la chose jugée ne s'attache pas aux motifs d'un jugement de relaxe tirés de ce que les faits reprochés ne sont pas établis ou de ce qu'un doute subsiste sur leur réalité. Il appartient à l'autorité administrative puis, le cas échéant, au juge administratif d'apprécier si les mêmes faits sont établis (CE 11 mars 1987, <i>Ketati et Mestaoui</i>, rec. p. 90 repris en matière d'ICPE par CAA Douai, 6 mars 2014, n°12DA00626). Le cas échéant, le juge administratif peut être amené à confirmer l'arrêté de mise en demeure alors même que le juge pénal aurait classé l'affaire.</p> <p>Le fait que l'exploitant cherche à obtenir l'annulation de l'arrêté préalablement à la décision au pénal est cohérent avec la jurisprudence de la cour de cassation, mais elle ne prémunit pas l'exploitant de l'application de la jurisprudence du conseil d'État qui permet, dans certains cas, de prononcer des sanctions administratives, indépendamment de l'issue de la procédure pénale.</p> <p>Eu égard à la nature des ICPE et aux enjeux en matière de sécurité des travailleurs, des riverains et des atteintes potentielles à l'environnement, le maintien du caractère non suspensif de la requête en annulation et de la possibilité de non-lieu à statuer qui s'y rattache, en cas d'exécution de l'arrêté de mise en demeure, apparaît nécessaire.</p>
5	Certains services inscrivent dans l'arrêté prescrivant des astreintes administratives que celles-ci soient progressives (dans le	<p>Une astreinte est associée à une exécution forcée. Généralement, elle est liée à une obligation de moyens que la mise en demeure vise à imposer.</p> <p>Dans les cas où la mise en œuvre de ces moyens est, par construction, progressive – par</p>

	sens croissant), d'autres qu'elles soient différées. Y a-t-il un interdit ?	<p>exemple, s'il faut réaliser une étude, passer un marché puis faire les travaux –, il est possible de tenir compte de cette progressivité soit pour décaler dans le temps le démarrage de l'astreinte soit pour en augmenter le montant à des échéances pré-établies, celles-ci pouvant correspondre aux étapes de mise en œuvre.</p> <p>Il faut toutefois que le montant maximum réponde au principe de proportionnalité et de personnalité de la sanction. L'important est que les montants et les étapes de leur application soient formulés de façon claire dans l'arrêté prescrivant l'astreinte.</p>
6	Certains demandent que les astreintes puissent être revues (à la baisse) au moment de leur liquidation et cela, en fonction de l'effectivité des résultats de la mise en demeure. Est-ce possible ?	<p>L'objectif de l'astreinte est d'inciter à une prompt exécution de la mise en demeure : c'est le prononcé de l'astreinte qui favorise la célérité de la mise en œuvre.</p> <p>Les astreintes peuvent être liquidées de manière provisoire et partielle. Il est possible de ne pas liquider la dernière période d'astreinte courante en cas d'exécution totale des prescriptions contenues dans la mise en demeure d'où l'intérêt, entre autres, de procéder à des liquidations partielles.</p>
7	Le fait que l'administration puisse communiquer sur les procès verbaux d'infraction et qu'elle les mette en ligne sur un site internet est contesté, y compris parce que cela pourrait être utilisé dans le cadre d'une procédure pénale.	<p>Il convient de distinguer ce qui ressort des prérogatives du parquet de ce qui relève du traitement administratif.</p> <p>Dans le premier cas, le procureur est seul à pouvoir communiquer. Sous le contrôle de la commission d'accès aux documents administratifs (CADA), les procès verbaux d'infraction sont des documents communicables si et seulement ils ne sont pas inclus dans une procédure judiciaire. Connaître l'absence ou non de suites réservées par le parquet au procès verbal constitue donc une condition préalable à la communication d'un procès verbal.</p> <p>La CADA apprécie au cas par cas la communicabilité de <u>documents préalables à des procédures judiciaires</u> : à titre d'illustration, elle a jugé communicable « la copie des rapports de visite de l'inspection des installations classées concernant l'usine AZF de Toulouse, de 1995 jusqu'au jour de l'explosion du 21 septembre 2001 (avis n° 20061267 du 16 mars 2006) ».</p> <p>Toute communication extérieure doit être postérieure à celle effectuée envers l'exploitant ,</p>

		<p>puisque dans la procédure même, l'absence de communication simultanée du rapport d'inspection à l'exploitant constitue un vice substantiel (CE, 6 décembre 2012, n°354241, SA ARCELORMITTAL REAL ESTATE FRANCE).</p> <p>Dans le second cas – traitement administratif –, il faut préciser que les arrêtés de mise en demeure sont mis à disposition sur le site : « http://www.installationsclassées.developpement-durable.gouv.fr ». Cette disposition est en application de la convention d'Aarhus qui vise à mettre à disposition du public les informations qui touchent à la protection de l'environnement. En revanche, les rapports d'inspection ne sont pas rendus publics.</p> <p>La question posée renvoie également à l'exercice du secret professionnel auquel sont soumis les inspecteurs de l'environnement. L'article L. 514-5 du code de l'environnement dispose que les inspecteurs sont assermentés et astreints au secret professionnel. Ils peuvent visiter, à tout moment, les installations soumises à leur surveillance. Ils ne doivent pas révéler ou utiliser les détails et secrets de fabrication dont ils ont connaissance en accédant aux documents de l'installation.</p> <p>Les contours du secret professionnel des inspecteurs se définissent par rapport à une obligation de non révélation ou de non utilisation des détails et secrets de fabrication dont ils ont connaissance en accédant aux documents de l'installation.</p> <p>Selon le contenu des documents mis en ligne et leur degré de précision, la transparence est possible ou non, en application stricte de l'obligation de secret professionnel et de l'obligation légale de préserver certains secrets (articles L124-4 et L.124-5 du code de l'environnement).</p>
8	Est-il possible d'introduire dans le droit le fait qu'un contrevenant puisse émettre le souhait de bénéficier d'un type de sanction plutôt que d'un autre type, par exemple, d'une transaction pénale plutôt que d'un	Cela n'est pas possible. Le principe de l'opportunité des poursuites et de ses modalités reste discrétionnaire. Il relève du seul procureur. Celui-ci n'a pas à justifier son choix de poursuite envers l'auteur de l'infraction. Il est le seul habilité à proposer à l'auteur des options de procédures alternatives au renvoi devant le tribunal telles que prévues par le code de procédure pénale.

	audience et poursuites.	
9	Certains considèrent que le délai d'acceptation de la transaction pénale est trop court compte tenu du fait qu'il inclurait l'acceptation du montant des dommages et intérêts. Ne faut-il pas distinguer les deux délais ?	<p>La circulaire du 21 avril 2015 du ministère de la justice précise que : « <i>Le contenu de la proposition de transaction pénale intègre en priorité une injonction de réparation des atteintes à l'environnement assorti d'un calendrier de réalisation, à chaque fois qu'elle est techniquement envisageable.</i> ». En revanche, le recours à la transaction pénale : « <i>doit être écarté lorsque des victimes ont porté plainte et ont demandé réparation d'un préjudice.</i> ».</p> <p>Cette circulaire ne prévoit pas un délai impératif de réponse à la proposition de transaction pénale. Il est donc possible d'adapter celui-ci à la complexité du sujet.</p>
10	L'idée qu'un salarié puisse être coupable au pénal ne pourrait-il pas affaiblir la portée de la transaction pénale au motif que ce salarié pourrait être sanctionné à la place du responsable du site, objet de l'ICPE.	Le code pénal prévoit que la responsabilité pénale de la personne morale et des personnes physiques peuvent être engagées cumulativement. Le fait qu'un salarié ait commis une infraction ne fait pas échec à proposer au responsable du site le bénéfice d'une transaction pénale s'il est établi que celui-ci est également responsable d'une infraction dans le cadre des mêmes faits.
11	Audition pénale : y a-t-il une contre-indication à ce que l'agent qui a dressé procès verbal soit celui qui fait l'audition pénale ? n'est-il pas « juge et partie » ?	<p>La question ne se pose pas en termes de « juge et partie » puisque l'audition pénale s'inscrit dans le cadre de l'enquête judiciaire dont elle constitue un des éléments et non pas dans le cadre du jugement. L'agent est un auxiliaire de la justice qui recherche les éléments constitutifs d'une infraction, sous le contrôle du procureur.</p> <p>La question majeure est celle de la sécurisation de la procédure pour permettre au procureur d'exercer à bon escient son pouvoir de poursuites mais aussi pour garantir les droits de la défense.</p> <p>En effet, L'audition pénale permet de compléter le constat d'infraction par un certain nombre d'éléments de contexte utiles au procureur (cf. point 2 ci-dessus) ainsi qu'au mis en cause, le cas échéant. Il est établi que la procédure est plus « robuste » si l'agent qui a dressé procès verbal y participe, ne serait-ce que parce qu'il connaît parfaitement le contexte juridique, technique et</p>

		<p>local de l'installation. Cela dit, la présence d'un autre agent de l'État peut s'avérer utile.</p> <p>A noter qu'en matière de transaction pénale et de sanctions administratives, il n'y a pas de contre-indication juridique à ce que l'agent qui a exercé le contrôle soit celui qui instruit la procédure d'amende ou d'astreintes. Ceci dit, dans les faits, ces deux fonctions – contrôle et instruction – relèvent de deux personnes différentes. Autrement dit, il est constant que l'inspecteur ne signe pas la proposition adressée, selon le cas, au procureur ou au préfet. Il appartient à l'autorité administrative de fixer les règles qui lui semblent pertinentes, notamment au sujet des compétences de l'auteur de l'acte.</p>
--	--	--

10 Projet de charte contrôleur – contrôlé en Bretagne

VERSION 20 juin 2017

PROJET

CHARTRE REGIONALE DES CONTRÔLEURS ET DES CONTRÔLÉS EN EXPLOITATION AGRICOLE

I) Contexte général

- 1) Légitimité des contrôles
- 2) Sensibilité des exploitants contrôlés

II) Objectif et champ de la charte des contrôles en exploitation agricole

III) Modalités du contrôle

- 1) Nature des contrôles
- 2) Modalités d'accès et horaires
- 3) Modalités de fonctionnement

IV) Déroulement du contrôle :

A) Déroulement du contrôle administratif

- 1) Annonce du contrôle
- 2) A l'arrivée sur place
- 3) Pendant le contrôle
- 4) A la fin du contrôle
- 5) Après le contrôle

B) Déroulement des contrôles judiciaires

I) CONTEXTE GENERAL

1) Légitimité des contrôles

L'agriculture est une activité économique qui garantit l'approvisionnement alimentaire des populations et qui contribue à l'aménagement des territoires et à leur dynamisme.

Qu'il s'agisse de la politique agricole commune, des politiques environnementales, sanitaires ou sociales, et quelle que soit la taille de l'exploitation considérée, tout agriculteur est soumis à un

ensemble de règles de droit, communautaires ou nationales et chaque Etat, au titre de ses missions régaliennes, doit en contrôler le respect.

Le contrôle des exploitations agricoles permet de démontrer que l'agriculteur d'aujourd'hui répond aux règles et normes en matière de santé publique, de protection de l'environnement, de bien-être animal et de droit du travail.

C'est pourquoi, un contrôle n'est pas une démarche à charge contre l'agriculteur mais, bien au contraire, un relevé objectif de la situation de l'exploitation qui peut contribuer à des démarches de progrès.

Les contrôleurs interviennent légitimement dans ce cadre.

2) Sensibilité des exploitants contrôlés

Dans l'absolu, tout contrôle peut alimenter un sentiment de défiance et de remise en cause du professionnalisme ou de la bonne foi de la personne contrôlée.

Face à la complexité et à la technicité du cadre réglementaire ou administratif, l'agriculteur délègue de plus en plus fréquemment à des prestataires extérieurs la réalisation des documents supports du contrôle (déclaration PAC, plan de fumure prévisionnel ..). Ainsi, lors du contrôle, l'agriculteur peut se trouver en difficulté du fait du manque de maîtrise et d'appropriation de leurs contenus. Cette situation est renforcée par l'évolution constante des réglementations.

La multiplicité des interventions en exploitation, parfois menées en parallèle (contrôle, certification, visites ...) génère un sentiment de forte pression sur leur exploitation et sur l'ensemble de leurs pratiques agricoles et de contraintes répétées, du fait de justificatifs d'ordre administratif à fournir.

II) OBJECTIF ET CHAMP DE LA CHARTE DES CONTRÔLES EN EXPLOITATION AGRICOLE

Ce document constitue une charte de bonnes pratiques entre contrôleurs et exploitants agricoles contrôlés en région Bretagne. A travers des engagements réciproques des corps de contrôle et des représentants de la profession agricole, cette charte a vocation à faciliter le bon déroulement des contrôles conduits sur le terrain tout en s'assurant de leur efficacité.

Cette charte a une vocation pédagogique. Elle rappelle les droits et les devoirs de chacun dans un objectif de respect mutuel des personnes.

La présente charte porte uniquement sur les contrôles en exploitation agricole (activité à titre principal ou secondaire) qu'ils soient administratifs ou judiciaires, qui entrent dans le périmètre de la coordination défini dans les plans d'actions départementaux définis sous l'autorité du préfet. Elle n'intègre donc pas ceux qui pourraient être conduits par des tiers dans un autre cadre (ex : organismes certificateurs...).

Cette charte ne peut se substituer aux différentes dispositions réglementaires nationales et communautaires qui peuvent prévoir des modalités particulières dans le déroulement de certains contrôles et n'a pas vocation à traiter des éventuelles suites administratives ou judiciaires qui pourraient être données à l'issue des constats dressés sur le terrain.

III) MODALITES DE CONTRÔLE

1) Nature des contrôles

La présente charte couvre à la fois les contrôles administratifs, réalisés sous l'autorité du préfet, et les contrôles—judiciaires, diligentés sous l'autorité du procureur de la République et dont la conduite répond aux exigences du code de procédure pénale, du Code de l'Environnement et du code rural et de la pêche maritime.

Les contrôles administratifs consistent à vérifier que les activités soumises à un régime administratif respectent les prescriptions édictées. Il représente la majorité des contrôles dans le domaine agricole (ex : conditionnalité des aides, identification des animaux, directive « nitrates », installations classées, ...).

Les contrôles judiciaires consistent à rechercher et constater les infractions législatives ou réglementaires et à en identifier les auteurs (ex : recherche de l'origine d'une pollution constatée, absence de couvert végétal, débordement de fosses au titre de directive « nitrates », plaintes bien-être animal...),

L'articulation intelligente et pragmatique de ces deux dispositifs, entre prévention, pédagogie et répression, est un déterminant essentiel de leur efficacité. Préalablement à chaque contrôle, l'agent définit dans quel cadre, administratif ou judiciaire, il intervient. Le contrôlé a connaissance du cadre dans lequel intervient le contrôleur.

Les contrôles peuvent être programmés avec prise de rendez-vous ou intervenir de manière inopinée selon la nature du contrôle.

Les contrôles inopinés relèvent généralement de constats en flagrance ou sont diligentés suite à certaines plaintes.

2) Modalités d'accès et horaires.

Dans la majeure partie des contrôles, c'est-à-dire avec prise de rendez-vous, l'exploitant est averti des horaires et des modalités de contrôle.

Il convient de rappeler qu'il est possible pour les agents de contrôle d'accéder, sans accord préalable de l'exploitant, aux lieux dans lesquels s'exercent ou sont susceptibles de s'exercer des activités réglementées par le droit concerné. Ils ont notamment accès aux locaux où se trouvent les animaux, les parcelles agricoles ou forestières, même lorsque celles-ci sont clôturées, dans le respect des règles de biosécurité.

Dans la mesure du possible, le contrôleur signalera à l'exploitant sa présence sur l'exploitation.

Le guide des contrôles au titre de la conditionnalité des aides préconise un accès au cours des heures ouvrables du lundi au vendredi entre 8h et 19 heures sauf situation particulière ayant fait l'objet d'un consensus entre l'agriculteur et le service de contrôles.

Les textes législatifs précisant par ailleurs des modalités particulières d'accès en police judiciaire et administrative sont rappelés en annexe.

Enfin, en dehors de procédures particulières menées avec les parquets, l'accès aux locaux à usage d'habitation n'est possible qu'avec l'assentiment de la personne contrôlée, de préférence recueilli par écrit.

3) Modalités de fonctionnement

Les modalités de fonctionnement varient selon la nature du contrôle et l'objectif recherché.

Les différents types d'investigations susceptibles d'être conduites peuvent être les suivants :

Type d' investigations
Communication et/ou saisie de documents ou de données (ex : L 171-3 du code de l'environnement : communication des documents sous forme informatisée (accès aux logiciels – demande de transcription)
Recueil de déclaration, sur place ou sur convocation (ex : L 171-4 du code de l'environnement)
Prise de photographies illustrant le constat d'infraction
Prélèvement d'échantillon pour analyse (ex : L 214-23- I -7°) du code rural et de la pêche maritime)
Saisie de l'objet ou du moyen de l'infraction (ex : L 214-23-II du code rural et de la pêche maritime)
Consignation temporaire d'objets ou de dispositifs susceptibles d'être non conformes pour des investigations complémentaires (ex : L 172-15 du code de l'environnement)

IV) DEROULEMENT DU CONTRÔLE : LES BONNES PRATIQUES

Les investigations des contrôleurs se limitent au périmètre de leur mission. Dans les rares cas, où ils constatent des infractions en dehors de leur champ de compétence, les contrôleurs le signalent à l'autorité coordinatrice des contrôles et à l'autorité compétente. Ils en informent l'exploitant, sauf cas particulier.

Un contrôle comprend trois phases : préparation, contrôle sur place ou contrôle documentaire et gestion des suites du contrôle.

Ces phases sont liées entre elles et concernent autant l'exploitant que le service de contrôle : ils communiquent entre eux par écrit, par courriel et par oral.

Dans sa phase de préparation, la prise de contact entre le contrôleur et l'agriculteur est un point fondamental car elle permet au contrôleur et au contrôlé d'échanger sur les modalités pratiques du contrôle, notamment la date de rendez-vous. Le but de la préparation est de faciliter le déroulement du contrôle.

Les suites valorisent les conformités ou les retours à la conformité, sanctionnent les anomalies éventuelles de façon adaptée et proportionnée et demandent à ce que soient mises en œuvre, si nécessaire, les actions correctrices.

Il est rappelé que les contrôles inopinés relèvent généralement de constats en flagrance ou sont diligentés suite à certaines plaintes. Les contrôles sont dans ce cas ciblés sur l'objet de la plainte.

A) Déroulement du contrôle administratif

1) Annonce du contrôle

En majorité, les contrôles administratifs font l'objet d'une prise de rendez-vous. Toutefois, le contrôle administratif inopiné reste une possibilité notamment dans des contextes de certaines plaintes.

Pour la prise de rendez-vous, un contact est pris par courrier et/ou téléphone. Dans la mesure du possible, en plus du courrier, un contact téléphonique est privilégié afin de caler le rendez-vous en fonction des contraintes du contrôlé et du contrôleur.

En ce qui concerne les contrôles sur place relatifs aux demandes d'aide « animaux », le préavis ne peut pas dépasser 48h, sauf dans des cas dûment justifiés. Pour les autres cas, et dans la mesure du possible, un préavis de 5 jours sera appliqué sans toutefois dépasser 14 jours.

Enfin, des contrôles conditionnalité peuvent se faire de façon inopinée. Ce cas reste exceptionnel.

Les éléments ci-dessous doivent être indiqués par courrier, sauf cas particuliers où ils seront indiqués lors du contact téléphonique :

- l'objet du contrôle,
- la date et l'heure prévues par le service en charge du contrôle,
- les documents utiles et nécessaires que l'exploitant devra tenir à disposition du contrôleur,
- les coordonnées du corps de contrôle.

A l'occasion de la prise de rendez-vous et pour faciliter l'organisation du déroulement du contrôle, des éléments d'information complémentaires peuvent être précisés : durée du contrôle, nombre de contrôleurs, modalités spécifiques...

Lorsque le rendez-vous est fixé, l'exploitant prend toutes les dispositions pour permettre le contrôle à la date et à l'heure prévues et garantir le libre accès aux installations, assurer le regroupement et la contention des animaux lorsque cela est nécessaire et mettre à disposition les documents et données utiles.

2) A l'arrivée sur place

Le déroulement du contrôle suit plusieurs étapes et s'effectue dans le respect mutuel des règles communes de civilité et de courtoisie.

Le contrôle peut être effectué par un ou plusieurs contrôleurs.

Les contrôleurs déclinent leur identité et leur service d'appartenance. Les contrôleurs disposent d'une carte professionnelle qu'ils présentent à l'agriculteur à sa demande.

La personne contrôlée est tenue également de décliner son identité et de laisser libre accès aux lieux où doit se réaliser le contrôle, hormis dans le cas particulier des domiciles ou locaux à usage d'habitation et sous réserve du respect des horaires tels que précisé au paragraphe III – 2 de la présente charte.

Dans le cas d'un contrôle sans prévenance, l'exploitant peut demander un délai d'attente raisonnable pour terminer ses tâches en cours.

L'exploitant agricole contrôlé s'engage à être présent pendant toute la durée du contrôle ou à se faire représenter par une personne qu'il a mandatée.

A contrario, l'exploitant agricole contrôlé et/ou son représentant mandaté doit pouvoir assister à toutes les opérations de contrôle, ce qui signifie que si l'agriculteur est seul et que plusieurs contrôleurs sont présents, ils ne peuvent se séparer, sauf accord explicite de l'agriculteur, accord donnée en amont du contrôle

L'exploitant agricole a la possibilité de se faire assister par une tierce personne de son choix, en qualité d'observateur, qui ne peut, cependant, interférer dans le contrôle. Par ailleurs, toute forme de pression par un groupe de personnes visant à empêcher le contrôle, peut constituer

un refus de contrôle et entraîne immédiatement l'arrêt du contrôle et le retrait du ou des contrôleurs.

L'exploitant prend toutes les précautions pour que le contrôleur puisse effectuer son contrôle en toute sécurité : contention des animaux, précaution vis-à-vis des chiens.

3) Pendant le contrôle

Les contrôleurs exposent avec pédagogie le déroulement du contrôle et respectent des règles de déontologie : absence de jugement de valeur, respect des principes de confidentialité, obligation de réserve, correction, impartialité et rigueur intellectuelle.

Les contrôleurs indiquent la réglementation visée par le contrôle et le cadre du contrôle.

Selon l'objet du contrôle, celui-ci peut se dérouler au siège de l'exploitation mais aussi sur l'ensemble des parcelles et locaux utilisés par l'agriculteur pour ses activités professionnelles. L'exploitant s'assure, quand cela est nécessaire, des conditions de contention des animaux pendant la durée du contrôle.

Les contrôleurs respectent les règles sanitaires et les conditions particulières signalées par l'exploitant.

L'exploitant contrôlé doit tenir à disposition les informations, données et pièces justificatives utiles et nécessaires et en faciliter l'accès (ex : accès aux logiciels informatiques où figurent les données ou extractions, ...)

Dans le cadre d'un contrôle inopiné, s'il ne dispose pas dans l'immédiat des documents et pièces justificatives demandés par les contrôleurs, l'exploitant peut disposer d'un délai raisonnable pour les transmettre, mais variable selon la nature des pièces à fournir et fixé en accord avec le contrôleur.

Si des documents originaux sont conservés par le contrôleur, ce dernier doit le notifier par écrit à l'exploitant en indiquant la nature du document emprunté et la durée de l'emprunt.

Au fur et à mesure du déroulement du contrôle, les contrôleurs s'attachent à éviter d'éventuelles ambiguïtés sur les constats réalisés et expliquent avec pédagogie la nature des anomalies et des infractions relevées. Ils recueillent avec soin les observations du contrôlé et répondent aux questions sur la réglementation. Ils signalent les points de conformité.

Ils peuvent donner le cas échéant des indications sur les étapes de la procédure à venir et notamment le délai de transmission de la notification des résultats du contrôle. Toutefois, la suite donnée aux contrôles ne dépend pas des contrôleurs, ils ne peuvent ni préjuger ni communiquer sur les éventuelles suites qui pourraient être données par le service compétent (ex : montant de l'amende par le parquet dans le cas d'une procédure judiciaire, taux de pénalités PAC par l'autorité de coordination des contrôles de la DDTM dans le cadre des contrôles conditionnalité ...).

Les contrôleurs, constatant la conformité d'un ou plusieurs points de contrôle, doivent le faire apparaître positivement.

En cas de comportements ou paroles déplacés de la part du contrôlé, l'autorité coordinatrice des contrôles adresse au contrôlé un courrier de rappel à la présente charte.

En cas de comportement d'un contrôleur ne respectant pas la charte, l'agriculteur signale les faits au service environnement de la chambre d'agriculture de son département.

Si les contrôleurs ne peuvent conduire normalement leur mission (refus de communiquer des documents, entrave au bon déroulement, manque de respect de la personne...), ceux-ci

quittent le lieu du contrôle. De façon générale, si le comportement de la personne contrôlée conduit les contrôleurs à ne pas effectuer le contrôle ou à l'interrompre, le refus de contrôle est constaté par un procès verbal d'obstacle au contrôle.

L'obstacle au contrôle peut conduire à des suites judiciaires et à la suppression de la totalité du versement des aides de la PAC et, selon la gravité des faits commis ou des propos tenus par la personne contrôlée, au dépôt d'une plainte.

4) A la fin du contrôle sur place

Quelle que soit la réglementation concernée, l'exploitant est informé dès la fin du contrôle soit de la conformité du contrôle, soit des principales non conformités.

L'objectif est qu'un compte rendu de contrôle (CRC) ou un rapport d'inspection détaillé soit laissé sur place. Dans la minorité des contrôles où ce n'est pas le cas, un compte rendu oral des conclusions du contrôle est fait et le contrôleur informe l'agriculteur du délai dans lequel il va recevoir le compte-rendu détaillé.

Dans ce cas, le document sera transmis dans les meilleurs délais.

Si, à l'issue du contrôle, l'exploitant exprime un désaccord avec les constats des contrôleurs, il est invité à exprimer ses réserves sur le compte rendu de contrôle ou sur papier libre.

Dans le cas où la procédure prévoit la signature du compte rendu par l'exploitant, cette signature n'implique pas l'acceptation des constats et ne lui interdit pas de faire valoir son point de vue tout au long des phases contradictoires ultérieures. L'absence de signature ne change pas la suite de la procédure.

L'exploitant peut également demander à rencontrer le supérieur hiérarchique direct du (des) agent(s) qui a (ont) réalisé le contrôle ou faire remonter toutes difficultés à la chambre d'agriculture.

5) Après le contrôle

L'exploitant reçoit par courrier une (ou des) notification(s) du (des) résultat(s) et des conséquences du contrôle. S'il n'a pas été laissé sur place, le compte rendu de contrôle détaillé est également envoyé.

Cette notification est également envoyée lorsqu'aucune non-conformité n'a été relevée afin d'informer l'exploitant qu'il est en règle au regard des prescriptions contrôlées. Elle peut également être consultée sur TELEPAC pour les contrôles conditionnalité.

Le délai est actuellement variable selon les contrôles. L'objectif est de réduire au maximum le délai entre le contrôle et la connaissance des conséquences (financières ...).

Les services de l'État feront dans le plan d'action départemental annuel, un bilan des délais constatés et fixeront des objectifs partagés d'amélioration de ces délais.

Concernant les contrôles PAC, il n'y a pas de délai réglementaire de transmission (ex : notification de la décision du taux de pénalité au titre de la PAC sur les contrôles conditionnalité en envoi groupé en année N+1 par rapport au contrôle année N).

A réception de la notification et dans les délais indiqués, l'exploitant contrôlé peut faire part de ses observations et adresser tous éléments ou pièces utiles. Il peut se faire accompagner dans cette démarche par toute personne de son choix.

Pour exemple, dans le cadre des contrôles au titre de la conditionnalité, le délai pour transmettre tous les éléments d'informations complémentaires que l'exploitant juge utile d'être

porté à la connaissance du contrôleur ou en support de son désaccord est de 10 jours ouvrés à compter de la date de contrôle.

A l'issue de cette phase d'échanges contradictoires, les décisions sont prises dans les meilleurs délais et notifiées par courrier (ex : rapport de manquement administratif, proposition de mise en demeure administrative etc).

L'exploitant peut alors exercer un recours sur la décision administrative dans le délai indiqué (généralement 2 mois).

B) Déroulement du contrôle judiciaire :

Ce type de contrôle reste minoritaire en exploitation agricole, il se déroule à l'issue d'un constat de flagrance ou en recherche d'infractions.

A ce titre, les opérations se déroulent sans prévenance. Les contrôles se déroulent avec ou sans présence de l'exploitant.

Le contrôle peut être effectué par un ou plusieurs contrôleurs.

Si les contrôleurs rencontrent l'exploitant, ils déclinent leur identité et leur service d'appartenance. Ils disposent d'une carte professionnelle qu'ils présentent à l'exploitant. Dans ce cas, les contrôleurs lui indiquent la réglementation visée par le contrôle et le cadre du contrôle (judiciaire), dans le respect mutuel des règles communes de civilité et de courtoisie. Ils exposent avec pédagogie les faits constatés et respectent les règles de déontologie : absence de jugement de valeur, respect des principes de confidentialité, obligation de réserve, correction, impartialité et rigueur intellectuelle.

Le contrôle judiciaire s'effectue en trois étapes :

⊖ Le constat :

Si les contrôleurs constatent une infraction, ils dressent un procès-verbal de constatation en présence ou non de l'exploitant.

⊖ L'information sur la nature de l'infraction

Pour les contrôles judiciaires et notamment en police de l'eau, c'est la convocation pour audition – qui précise les infractions – qui vaudra information de l'exploitant mis en cause.

La convocation pour audition doit être transmise dans les meilleurs délais. L'objectif d'un délai maximal de 15 jours est recherché.

Si à l'occasion d'un contrôle administratif, une suite pénale est envisagée compte tenu de l'infraction constatée, l'exploitant est informé par courrier de la suite pénale avec indication de la nature de l'infraction. L'objectif est là aussi d'atteindre un délai le plus réduit possible.

⊖ Transmission du procès-verbal

Le procès-verbal est adressé au procureur de la République qui décide des suites données au procès-verbal, en fonction de la gravité des faits, une copie du procès-verbal est adressée à l'autorité administrative compétente.

"En résumé, droits et devoirs des contrôleurs et contrôlés"

CONTRÔLEUR	
DEVOIR	DROIT
Faire preuve de correction, de respect mutuel et de courtoisie	Avoir accès à l'information relative à l'objet du contrôle
Faire preuve d'impartialité, de réserve, de rigueur et de confidentialité	Mener toutes les investigations nécessaires à l'exercice de sa mission dans les limites des textes législatifs.
Respecter les bonnes pratiques sanitaires et les consignes de sécurité	Réaliser un contrôle seul ou à plusieurs contrôleurs
Informier l'exploitant de l'objet du contrôle, des conformités, des anomalies et écarts constatés avec pédagogie	Notifier un refus de contrôle si sa sécurité est menacée
Rédiger un compte rendu de contrôle (cette disposition n'est en revanche pas prévue dans le Code de l'Environnement en cas de conformité pour les contrôles judiciaires)	Suspendre un contrôle si l'exploitant refuse de collaborer pour permettre un contrôle. Le refus de contrôle est constaté par un procès-verbal d'obstacle au contrôle
Rendre compte des difficultés rencontrées à sa hiérarchie et à l'autorité coordinatrice des contrôles	Recourir à la force publique si nécessaire, notamment dans le cadre exceptionnel d'action de police judiciaire

CONTRÔLÉ	
DEVOIR	DROIT
Faire preuve de correction, de respect mutuel et de courtoisie	Etre tenu informé de l'objet du contrôle et des coordonnées des contrôleurs
Accepter le contrôle, se rendre disponible et permettre l'accès dans son exploitation	Connaître les délais et voies de recours
Assurer la sécurité du contrôleur en assurant notamment la contention de ses animaux	Dans le cadre des contrôles administratifs programmés, pouvoir accompagner le (s) contrôleur(s) dans ses (leurs) déplacements.
Permettre le cas échéant la réalisation de prélèvements éventuels dans le cadre de contrôle spécifique	Faire appel à tierce personne en qualité d'accompagnant et d'observateur lors du contrôle.
Assurer la transparence et la loyauté des informations fournies	Avoir connaissance des constats établis au cours du contrôle et pouvoir apporter toutes observations ou réserves
Mettre à disposition des contrôleurs les éléments demandés en rapport avec l'objet du contrôle	Respect de sa vie privée. Reporter le contrôle dans certains cas particuliers en accord avec le contrôleur.

ANNEXE

Modalités particulières d'accès en police judiciaire et administrative

	Police administrative	Police judiciaire
Code rural	<p>Article L214-23 – 1°) du code rural et des pêche maritime - ordonnance n° 2015-616 du 4 juillet 2015</p> <p>Les contrôleurs ont accès aux locaux et aux installations où se trouvent des animaux, à l'exclusion des domiciles et de la partie des locaux à usage de domicile, entre 8 heures et 20 heures ou en dehors de ces heures lorsque l'accès au public est autorisé ou lorsqu'une activité est en cours.</p>	<p>L214-23 – 5°) du code rural et des pêche maritime - ordonnance n° 2015-616 du 4 juillet 2015</p> <p>les contrôleurs peuvent solliciter du juge des libertés et de la détention, dans les formes et conditions prescrites par l'article L. 206-1, l'autorisation d'accéder à des locaux professionnels dont l'accès leur a été refusé par l'occupant ou à des locaux comprenant des parties à usage d'habitation, pour y procéder à des contrôles.</p>
Code de l'environnement	<p>Article L171-1 Ordonnance n°2012-34 du 11 janvier 2012 - art. 3</p> <p>Les fonctionnaires et agents chargés des contrôles prévus à l'article L. 170-1 ont accès :</p> <p>1° Aux espaces clos et aux locaux accueillant des installations, des ouvrages, des travaux, des aménagements, des opérations, des objets, des dispositifs et des activités soumis aux dispositions du présent code, à l'exclusion des domiciles ou de la partie des locaux à usage d'habitation. Ils peuvent pénétrer dans ces lieux entre 8 heures et 20 heures et, en dehors de ces heures, lorsqu'ils sont ouverts au public ou lorsque sont en cours des opérations de production, de fabrication, de transformation, d'utilisation, de conditionnement, de stockage, de dépôt, de transport ou de commercialisation mentionnées par le présent code ;</p>	<p>Article L172-5 – 1°) du code de l'environnement - ordonnance N) 2012-34 du 11 janvier 2012</p> <p>1°) les contrôleurs ne peuvent pénétrer dans ces lieux (établissements, locaux professionnels et installations dans lesquels sont réalisées des activités de production, de fabrication, de transformation, d'utilisation, de conditionnement, de stockage, de dépôt, de transport ou de commercialisation) avant 6 heures et après 21 heures. En dehors de ces heures, ils y accèdent lorsque les locaux sont ouverts au public ou lorsqu'une des activités prévues ci-dessus est en cours ;</p>

11 Chiffres 2016 relatifs aux amendes et astreintes administratives en matière d'ICPE

Rubrique	IGNE - RHONE-ALPES - FRANCHE COMTE	BRETAGNE	ILE-DE-FRANCE	CORSE	GRAND EST	GUADELOUPE	GUYANE	LAZARIE	MARTINIQUE	MAYOTTE	NORMANDIE	NOUVELE-AQUITAINE	OCCEANIE	PAYS DE LA LOIRE-ALPES-COTE D'AZUR	REUNION	Total 2016	Total 2015	Evolution
AUTORISATION																		
82 AP de mise en demeure signés	147	45	66	59	6	118	11	4	152	111	4	3	28	62	66	53	50	30
SANCTIONS																		
Sanctions administratives																		
84 AP consignation de somme signés	6	1	2	3	0	3	0	0	2	11	0	0	0	2	6	3	3	1
86 AP d'amende administrative signés	7	0	6	0	0	1	0	0	0	2	0	0	0	1	1	0	0	4
87 AP d'astreinte administrative signés	3	0	1	1	0	1	0	0	1	10	0	0	0	1	2	2	0	6
89 AP travaux d'office signés	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
91 AP suspension d'activité signés	2	0	3	0	1	1	0	0	0	6	0	0	0	4	1	0	1	1
94 AP de suppression ou fermeture signés	0	0	2	0	2	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	4
96 Appositions de scellés signés	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sanctions pénales																		
99 Nombre de PV dressés dans l'année	28	19	20	10	9	29	3	0	33	32	1	0	24	17	19	16	21	5
100 - dont PV constatant des délits	20	12	9	8	9	13	1	0	17	25	0	0	5	9	11	5	18	5
ENREGISTREMENT																		
128 AP de mise en demeure signés	36	18	30	21	2	9	1	0	28	34	2	1	7	15	29	6	17	7
SANCTIONS																		
Sanctions administratives																		
130 AP consignation de somme signés	0	1	0	0	0	0	0	3	0	1	0	0	0	0	0	3	0	0
132 AP d'amende administrative signés	4	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0
133 AP d'astreinte administrative signés	4	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	2	0	1	1	0
135 AP travaux d'office signés	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
137 AP suspension d'activité signés	0	2	2	0	0	0	0	0	6	3	0	0	1	0	0	0	0	0
140 AP de suppression ou fermeture signés	1	0	0	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1
142 Appositions de scellés signés	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sanctions pénales																		
145 Nombre de PV dressés dans l'année	9	13	9	2	1	8	0	1	12	8	1	0	7	4	3	6	13	2
146 - dont PV constatant des délits	6	11	5	2	1	8	0	1	10	8	0	0	3	3	2	2	13	2
DECLARATION																		
165 AP de mise en demeure signés	35	17	17	10	3	46	4	1	38	65	0	1	14	53	34	13	25	10
SANCTIONS																		
Sanctions administratives																		
167 AP consignation de somme signés	1	0	1	1	0	1	0	0	1	1	0	0	2	0	1	2	0	0
169 AP d'amende administrative signés	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	1	2	0	0
170 AP d'astreinte administrative signés	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	7	0	0	0	0	2	1	0
172 AP travaux d'office signés	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
174 AP suspension d'activité signés	0	0	0	1	1	2	0	0	0	4	0	0	0	1	1	2	0	0
177 AP de suppression ou fermeture signés	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
179 Appositions de scellés signés	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Sanctions pénales																		
182 Nombre de PV dressés dans l'année	6	8	1	0	0	15	0	1	9	17	0	0	20	21	10	11	13	0
183 - dont PV constatant des délits	4	5	0	0	0	8	0	1	7	13	0	0	1	12	5	5	10	0
SANS REGIME																		
201 AP de mise en demeure signés	44	22	5	15	6	37	0	1	40	65	1	0	23	46	47	23	24	4
SANCTIONS																		
Sanctions administratives																		
203 AP consignation de somme signés	2	4	0	4	1	3	0	0	2	8	0	0	9	5	6	3	1	1
205 AP d'amende administrative signés	2	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2
206 AP d'astreinte administrative signés	1	0	1	0	0	0	0	0	0	3	0	0	2	3	0	1	0	2
208 AP travaux d'office signés	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0
210 AP suspension d'activité signés	4	0	0	0	1	1	0	0	3	11	0	0	1	0	1	0	2	0
213 AP de suppression ou fermeture signés	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	1	1
215 Appositions de scellés signés	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sanctions pénales																		
218 Nombre de PV dressés dans l'année	12	14	1	5	4	23	0	1	30	27	1	0	24	28	18	17	16	2
219 - dont PV constatant des délits	8	12	1	4	4	18	0	1	22	25	0	0	19	20	10	11	11	1
TOTAL APMD	202	102	118	105	17	210	16	6	258	295	7	5	72	176	176	95	116	51
TOTAL Amendes	13	0	7	0	0	2	0	0	0	7	0	0	3	4	1	2	3	6
TOTAL Astreintes	9	0	3	1	0	2	0	0	3	21	0	0	3	6	2	6	2	8

42	21	100
66	40	65

ICPE
Chiffres mises en demeure (APMD), amendes et astreintes
2015/2016 (DREAL et DDCSPP)

RÉGION/DEPT	APMD	Amendes	Astreintes	Total	AM + AS	Moy./dép.	Dép./Région
RÉUNION	51	6	8	65	14	14	
ILE DE FRANCE	295	7	21	323	28	3,1	7/9
75	36	0	0	36	0		
77	51	1	3	55	4		
78	46	0	6	52	6		
91	63	2	2	67	4		
92	30	0	5	35	5		
93	15	2	2	19	4		
94	17	0	0	17	0		
95	37	2	3	42	5		
999	0	0	0	0	0		
BRETAGNE	118	7	3	128	10	2,5	2/4
22	44	3	1	48	4		
29	35	2	0	37	2		
35	29	2	2	33	4		
56	10	0	0	10	0		
ARA	262	13	9	284	22	4	4/12
1	50	5	2	57	7		
3	11	0	0	11	0		
7	5	0	0	5	0		
15	12	0	1	13	1		
26	14	0	0	14	0		
38	18	0	0	18	0		
42	31	0	1	32	1		
43	6	0	0	6	0		
63	26	0	0	26	0		
69	54	8	5	67	13		
73	12	0	0	12	0		
74	23	0	0	23	0		

RÉGION	APMD	Amendes	Astreintes	Total	AM + AS	Moy./dép.	Dép./Région
PAYS DE LOIRE	95	2	6	103	8	1,6	3/5
44	19	0	3	22	3		
49	11	0	0	11	0		
53	20	1	2	23	3		
72	19	0	0	19	0		
85	26	1	1	28	2		
NORMANDIE	72	3	3	78	6	1,2	2/5
14	14	0	0	14	0		
27	18	1	1	20	2		
50	10	0	0	10	0		
61	9	0	0	9	0		
78	21	2	2	25	4		
PACA	116	3	2	121	5		2/6
4	13	0	0	13	0		
5	4	0	0	4	0		
6	40	0	0	40	0		
13	29	1	1	31	2		
83	14	2	1	17	3		
84	16	0	0	16	0		
NVELLE AQUITAINE	176	4	6	186	10		4/12
16	6	0	2	8	3		
17	13	0	0	13	0		
19	6	0	0	6	0		
23	7	0	0	7	0		
24	8	0	0	8	0		
33	55	0	0	55	0		
40	21	0	1	22	1		
47	3	1	1	5	2		
64	7	0	0	7	0		
79	10	0	0	10	0		
86	14	2	2	18	4		
87	26	1	0	27	1		
HAUTS DE FRANCE	258	0	3	261	3		2/5
2	20	0	0	20	0		
59	80	0	0	80	0		
60	51	0	2	53	2		
62	58	0	0	58	0		
80	49	0	1	50	1		
RÉGION	APMD	Amendes	Astreintes	Total	AM + AS	Moy./dép.	Dép./Région
OCCITANIE	176	1	2	179	3		3/13
9	16	0	0	16	0		
11	7	0	0	7	0		
12	14	0	0	14	0		
30	19	0	0	19	0		
31	49	0	0	49	0		
32	10	0	1	11	1		
34	5	0	0	5	0		
46	13	0	0	13	0		
48	4	1	0	5	1		
65	5	0	0	5	0		
66	11	0	1	12	1		
81	13	0	0	13	0		
82	10	0	0	10	0		
GRAND EST	210	2	2	214	4		2/10
8	22	0	0	22	0		
10	20	0	1	21	1		
51	15	0	0	15	0		
52	6	0	0	6	0		
54	15	0	0	15	0		
55	8	0	0	8	0		
57	37	2	1	40	3		
67	47	0	0	47	0		
68	29	0	0	29	0		
88	11	0	0	11	0		
CENTRE VAL DE LOIRE	105	0	1	106	1		1/6
18	26	0	0	26	0		
28	16	0	0	16	0		
36	18	0	0	18	0		
37	10	0	0	10	0		
41	20	0	0	20	0		
45	15	0	1	16	1		
TOTAL RÉGIONS	1934	48	66	2048	112		

12 Harmonisation des polices de l'environnement

pouvant s'appliquer à une installation classée,

Contribution de la DRIEE Ile-de-France / Service Prévention des Risques et des Nuisances

28 septembre 2017

Introduction

L'objet de la présente note est de dresser un inventaire des différentes modalités de sanctions administratives disponibles pour les agents disposant de pouvoirs de police administrative au sein des services déconcentrés du Ministère de l'Environnement, hors urbanisme, et de formuler des propositions d'harmonisation.

Les polices administratives décrites dans la présente note sont :

- La police des installations classées (Code de l'Environnement)
- La police de l'eau (Code de l'Environnement)
- La police des produits chimiques (Code de l'Environnement)
- La police au titre des déchets (Code de l'Environnement)
- La police du contrôle technique des véhicules (Code de la Route)
- La police de l'Energie (Code de l'Energie)
- La police de la publicité (Code de l'Environnement)

I. Modalités de contradictoire préalable

L'ensemble des polices administratives présentées ci-dessus font l'objet d'un contradictoire préalable, souvent formalisé via une *mise en demeure* préalable à sanction : ceci répond au principe du *respect des droits de la défense* consacré comme principe général du droit par le Conseil d'Etat²⁷ puis comme principe fondamental reconnu par les lois de la République par le Conseil Constitutionnel²⁸. Le respect des droits de la défense implique d'une part une procédure contradictoire préalable au prononcé de la sanction²⁹, la possibilité de consultation du dossier (automatique en matière d'environnement), et la possibilité de présenter des observations écrites ou orales³⁰. Ces principes figurent à présent aux articles L122-1 et L122-2 du code des relations entre le public et l'administration.

Toutefois, les modalités de contradictoire varient largement entre procédures de sanction :

- La **police des installations classées, de la nature et de l'eau** (Code de l'Environnement) : Les dispositions des articles L171-7 et L171-8 prévoient une mise en demeure préalable sans délai spécifique (délai qui doit être proportionné) avec un contradictoire préalable sans délai spécifique sauf un délai maximal d'un an en cas d'exploitation illégale d'un site.

- La **police des produits chimiques** (Code de l'Environnement) : Celle-ci dispose de modalités de contradictoire particulières figurant au L521-17 : un premier contradictoire de 6 mois à l'issue d'un manquement au plus dans lequel l'administration peut inviter le contrevenant à prendre connaissance du

²⁷CE, Section, 5 mai 1944, *Dame Veuve Trompier-Gravier*, Rec. p. 133

²⁸décision n° 77-83 DC du 20 juillet 1977 du Conseil constitutionnel

²⁹CE, Assemblée, 6 février 1981, *Société varoise de transports*, n° 14910, Rec. ; CE, 30 avril 1997, *Syndicat national des masseurs-kinésithérapeutes-rééducateurs*, nos 180299 et 180328, Rec.

³⁰CE, 26 mars 1982, C.-P.n° 20569, T.

dossier et à présenter ses observations sous 3 mois, puis à l'issue peut mettre en demeure. En première analyse ces modalités ne sont pas issues des règlements (CE) n° 1005/2009, (CE) n° 689 / 2008, (CE) n° 850 / 2004, (CE) n° 842 / 2006, (CE) n° 1907 / 2006, (CE) n° 1272/2008 mais de la transposition française : ce point pourrait être confirmé avec le bureau compétent de la DGPR.

- La **police au titre des déchets** (Code de l'Environnement) : L'article L541-3 précise les modalités de sanctions administratives en matière de déchets : la mise en demeure est préalable à sanction avec un délai qui doit être proportionné, mais est systématiquement précédée d'un contradictoire d'un mois incompressible. En première analyse ce contradictoire n'apparaît pas être issu de directives communautaires, notamment la directive dite « cadre déchets », 2008/98/CE.

- La **police du contrôle technique des véhicules** (Code de la Route) : deux principales procédures de sanctions sont prévues : d'une part le retrait d'agrément des centres de contrôle technique (R323-14 IV.) et d'autre part, le retrait d'agrément des contrôleurs (R323-18 IV.). Les modalités de contradictoire préalable ne sont précisées que dans le second cas « La décision de suspension ou de retrait n'intervient qu'après que la personne intéressée a été entendue et mise à même de présenter des observations écrites ou orales. En cas d'urgence, l'agrément d'un contrôleur peut être suspendu immédiatement pour une durée maximale de deux mois. »

L'articulation entre le second point et le premier interroge, ainsi que la disposition prévoyant la possibilité d'un retrait immédiat de l'agrément sans contradictoire préalable.

- La **police au titre du Code de l'Energie** (Code de l'Energie) : L'article L142-31 du Code de l'Energie ne prévoit pas de délai spécifique à la mise en demeure ou de contradictoire préalable à la mise en demeure.

- La **police de la publicité** (Code de l'Environnement) : l'article L581-26 prévoit une amende de 750 euros après un contradictoire incompressible d'un mois pour les enseignes mises en place sans déclaration préalable ou non conformes à la déclaration réalisée. L'article L581-27 prévoit pour les enseignes non conformes aux dispositions du chapitre unique du titre VIII du code de l'Environnement la possibilité d'une suppression de l'enseigne au terme d'un contradictoire de 15 jours.

Proposition 1 : Harmoniser les modalités de sanction au titre des déchets et des produits chimiques, ainsi que la police au titre du Code de l'Energie sur les modalités générales prévues au L171-7 et L171-8 : en particulier le délai d'1 an maximum pour la mise en demeure en cas d'exploitation sans les autorisations requises apparaîtrait également pertinent dans le code de l'Energie. Parallèlement, le contradictoire préalable à mise en demeure prévu en produits chimiques et en déchets peut être homogénéisé sur les règles du L171-7 (pas de délai spécifique autre que la proportionnalité) sans obérer de la protection des droits de la défense, sous réserve de compatibilité aux règlements.

II. Sanctions

Les règles applicables aux montants de sanction administrative sont également largement différentes : dans tous les cas la mise en demeure préalable à la sanction est nécessaire.

- La **police des installations classées, de la nature et de l'eau** (Code de l'Environnement) : Trois formes de sanctions pécuniaires sont possibles dans le L171-8 II, outre la suspension de l'installation et les travaux d'office : l'amende (seuil maximum à 1 5000 €), l'astreinte (seuil maximum à 1500 € journaliers), et la consignation (sans limite). Les niveaux de ces trois sanctions doivent être proportionnés au montant économisé par l'exploitant dans l'infraction.

- La **police des produits chimiques** (Code de l'Environnement) : outre la possibilité d'interdire l'importation ou la mise sur le marché d'un produit, et la possibilité d'ordonner le retour de produits importés ou leur élimination, il existe les mêmes trois sanctions financières : l'amende (seuil maximum à 15 000 €), l'astreinte

(seuil maximum à 1 500 € journaliers), et la consignation (sans limite). Les niveaux de ces trois sanctions doivent être proportionnés au montant économisé par l'exploitant dans l'infraction.

- **La police au titre des déchets** (Code de l'Environnement) : on retrouve la possibilité de travaux d'office, d'amende (seuil à 150 000 €), d'astreinte (seuil à 1 500 € journaliers) et de consignation. Les niveaux de ces trois dernières sanctions doivent être proportionnés au montant économisé par l'exploitant dans l'infraction. Notons que le montant de l'amende est décuplé par rapport aux autres polices du code de l'environnement. La pratique suggère que dans de nombreux cas, la limite de 15 000 € se situe bien en deçà de niveaux dissuasifs pour les amendes au titre installations classées ou produits chimiques, conduisant les inspecteurs à privilégier la proposition d'astreintes ou de consignations, ces dernières plus délicates à faire exécuter par les services des DDFIP.

- **La police au titre du Code de l'Energie** (Code de l'Energie) : Il s'agit de sanctions pécuniaires (correspondant au mécanisme des amendes) précisées au L142-32 :

« [Leur] montant ne peut excéder 3 % du chiffre d'affaires hors taxes lors du dernier exercice clos, porté à 5 % en cas de nouvelle violation de la même obligation dans le cas d'un manquement aux obligations prévues à la section 2 du chapitre 1er du titre IV du livre 1er (en fait, il s'agit de l'article L 142-30) et aux articles L. 142-1 et L. 142-4. A défaut d'activité permettant de déterminer ce plafond, le montant de la sanction ne peut excéder 100 000 euros, porté à 250 000 euros en cas de nouvelle violation de la même obligation.

Dans le cas des autres manquements, il ne peut excéder 8 % du chiffre d'affaires hors taxes lors du dernier exercice clos, porté à 10 % en cas de nouvelle violation de la même obligation. A défaut d'activité permettant de déterminer ce plafond, le montant de la sanction ne peut excéder 150 000 euros, porté à 375 000 euros en cas de nouvelle violation de la même obligation. »

Deux points méritent ici d'être signalés, d'une part la proportionnalité du plafond au chiffre d'affaires, qui apparaît plus pertinente qu'un seuil valant pour toutes les installations et pourrait être repris dans le domaine des installations classées. D'autre part le niveau des sanctions maximales hors proportionnalité au chiffre d'affaires, plus comparable aux montants en matière de déchets qu'en matière d'installations classées.

Proposition 2 : Dans le cas particulier du contrôle technique des véhicules, l'absence de sanction pécuniaire pénalise l'applicabilité des sanctions. L'absence de sanctions pécuniaires rend dans la pratique en région délicate la mise en œuvre du pouvoir de police associé : il pourrait être envisagé l'introduction de sanctions administratives dans ce domaine, permettant d'améliorer les modalités de contrôle de la filière.

Proposition 3 : Harmoniser les montants maximums de sanction et les modalités de sanctions entre les codes de l'Environnement et de l'Énergie pour les polices installations classées, eau et nature, déchets, produits chimiques et polices de l'énergie, vers le haut, en introduisant dans le code de l'Énergie des procédures d'astreinte et de consignation (qui ont démontré leur utilité pratique en ICPE), en homogénéisant les seuils de sanctions maximales du code de l'environnement (déchets, ICPE, eau, nature, et produits chimiques), et en introduisant pour ces seuils une notion de proportionnalité au CA de l'entité contrôlée. Parallèlement, il pourrait être envisagé de supprimer le maximum pour les montants d'astreintes en déchets introduit au 4°) du L541-3 « Le montant maximal de l'astreinte mise en recouvrement ne peut être supérieur au montant maximal de l'amende applicable pour l'infraction considérée ».

III. Voies et délais de recours

Dans le code de l'environnement, les voies et délais de recours au titre déchets et au titre ICPE, eau et nature ont été homogénéisées dans le cadre de la réforme de l'autorisation environnementale : comme indiqué par la DGPR : Les mesures de police administrative (mise en demeure et sanctions) ne sont plus rattachées aux délais de recours mentionnés dans l'article R514-3-1 car l'article L514-6 n'en fait plus mention.

Désormais seul l'article L171-11 s'applique et prévoit que « les décisions prises en application des articles L. 171-7, L.171-8 et L. 171-10 sont soumises à un contentieux de pleine juridiction.

Le décret prévu à l'article L171-12 n'existant pas, ce sont les délais de recours (comme les mesures de publicité) de droit commun qui s'appliquent :

- Article L221-8 CRPA : "Sauf dispositions législatives ou réglementaires contraires ou instituant d'autres formalités préalables, une décision individuelle expresse est opposable à la personne qui en fait l'objet au moment où elle est notifiée."

- Article R421-1 CJA : « La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée.

Lorsque la requête tend au paiement d'une somme d'argent, elle n'est recevable qu'après l'intervention de la décision prise par l'administration sur une demande préalablement formée devant elle. »

- Article R421-5 CJA : « Les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables"

Ainsi, en la matière, les principaux points d'homogénéisation (qui par le passé justifiaient de prendre des arrêtés de mise en demeure et de sanction disjoints) sont déjà en place.

