SIMPLIFICATION

23 JUILLET 2026

ATTEINTES À L'ENVIRONNEMENT

SANCTIONS PÉNALES

CONSEIL D'ÉTAT

Les ateliers de la simplification du Conseil d'État

Avec les « ateliers de la simplification » lancés en 2024, le Conseil d'État s'engage concrètement dans un processus de simplification administrative, en complément des avis consultatifs ou décisions de justice qu'il rend.

Il ne s'agit pas pour le Conseil d'État de produire une étude de portée générale mais d'améliorer directement le droit en travaillant, avec les administrations concernées, à la simplification de cas bien identifiés, avec des propositions de modifications normatives précises et ciblées.

Pour élaborer ces propositions de simplification, le Conseil d'État a retenu une méthode de travail spécifique :

1. Une première liste de sujets a été arrêtée conjointement avec le secrétariat général du Gouvernement, à partir de propositions émanant des sections consultatives et des administrations.
2. Dans le cadre d'une démarche coordonnée par la section des études, de la prospective et de la coopération, chaque section consultative prend en charge les sujets relevant de son champ de compétence et les instruit, dans un atelier de la simplification, avec les administrations concernées et les autres parties prenantes.
3. Chaque atelier de la simplification donne lieu à une étude, validée par l'Assemblée générale du Conseil d'État, assortie de propositions de simplification directement opérationnelles.

Il appartient ensuite au Gouvernement, s'il le souhaite, de reprendre et de mettre en œuvre les propositions que le Conseil d'État a formulées dans le cadre de ses ateliers de la simplification.



CONSEIL D'ETAT

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

Séance du 23 juillet 2026

_____

Section des travaux publics

_____

EXTRAIT DU REGISTRE DES DÉLIBÉRATIONS

N° 410660

ATELIERS DE LA SIMPLIFICATION

Note relative à la simplification des sanctions pénales applicables aux atteintes à l'environnement

1. Par une lettre du 24 avril 2025, le Premier ministre a demandé au Conseil d'Etat de faire des propositions d'amélioration du droit applicable aux sanctions des atteintes à l'environnement, qui soient directement opérationnelles, en se concentrant sur les sanctions qui soulèvent le plus de difficultés en termes de mise en œuvre et d'acceptabilité, cette dernière étant mise en cause par plusieurs filières économiques qui estiment la réponse pénale inadaptée aux enjeux environnementaux et à leurs activités.

Plus spécifiquement, la lettre demande au Conseil d'Etat, en tenant compte de la transposition à intervenir de la directive (UE) 2024/1203 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal (ci-après : « directive pénale de 2024 »), de :

- s'interroger sur la pertinence du **maintien** ou de la **modification** de certaines sanctions, notamment pour rendre le droit applicable plus acceptable par une meilleure **proportionnalité** des sanctions avec les enjeux de protection de l'environnement ;
- proposer des mesures afin d'améliorer la **lisibilité** de dispositions trop foisonnantes et dispersées dans le code de l'environnement et leur **articulation avec le code pénal** ;
- proposer des mesures de nature à améliorer **l'efficacité** des sanctions ;
- déterminer, pour les infractions de moindre gravité, si des réponses mieux adaptées pourraient être apportées, par exemple par le biais d'amendes **forfaitaires**, ou en élargissant le recours à la **transaction** pénale, ou en envisageant des suppressions au profit d'autres mesures telles que des **sanctions administratives**.

2. Le Conseil d'Etat s'est attaché à formuler les analyses et préconisations qui suivent après des échanges nourris entre les rapporteurs désignés en son sein et les administrations concernées, ainsi qu'au sein du groupe de travail constitué de représentants des ministères chargés de l'environnement (direction des affaires juridiques – DAJ, direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature – DGALN, direction générale de la prévention et des risques – DGPR, ainsi que leurs services déconcentrés), de la justice (direction des affaires criminelles et des grâces – DACG), de l'agriculture (DAJ, direction générale de la performance économique et des entreprises – DGPE, direction générale de l'alimentation – DGAL), de l'Office français de la biodiversité (OFB), de l'Office national des forêts (ONF), du Commandement pour l'environnement et la santé (CESAN, placé auprès du directeur général de la gendarmerie

nationale) et d'une magistrate administrative ayant précédemment été Procureure de la République. A la demande des participants, les réunions plénières ont été espacées afin de permettre entre les séances l'approfondissement de sujets par certains membres ou un travail entre ceux des services plus particulièrement concernés, afin de formaliser des propositions ensuite étudiées collégialement.

Les administrations ont ainsi précisé les sujets qui présentent le plus de difficultés ou d'interrogations. S'agissant des questions transversales, elles concernent particulièrement l'articulation entre la police administrative, les sanctions administratives et les sanctions prononcées par l'autorité judiciaire, et la possibilité de reconnaître un caractère exonératoire de responsabilité pénale à une autorisation administrative. Des développements y sont donc consacrés dans la partie II afin de clarifier les rôles de chacune et leur complémentarité. S'agissant des domaines, trois sont particulièrement sensibles : celui des déchets, principalement du fait du foisonnement de sanctions qui ne sont pas toutes proportionnées aux enjeux et de l'articulation imparfaite entre le code de l'environnement et le code pénal ; celui des espèces protégées, principalement du fait des interactions avec des activités courantes, notamment agricoles et forestières, ou avec la réalisation de projets, notamment d'infrastructures ; celui de l'eau. Des préconisations approfondies sont donc formulées dans les parties V et VI de la présente note, respectivement pour ce premier et deuxième domaines. Quant à l'eau, la Cour des comptes y ayant consacré un rapport rendu public en mai 2026, le Conseil d'Etat, dont les rapporteurs ont été en relation avec ceux de la Cour des comptes, ne consacre pas de développements spécifiques à ce sujet dans la présente note.

Les rapporteurs ont par ailleurs consulté des membres de la chambre criminelle et de la 3ème chambre civile de la Cour de cassation, ainsi que des avocats spécialisés en droit de l'environnement représentant habituellement soit des associations de protection de l'environnement et des collectivités territoriales, soit des industriels, soit des agriculteurs. Des échanges ont également eu lieu avec les inspecteurs généraux de l'environnement et du développement durable chargés d'une mission sur les espèces protégées.

3. La lettre de mission a été adressée dans un contexte de tensions à l'occasion de contrôles portant sur le respect de normes environnementales et sanitaires affectant des agriculteurs, et de contestations de certaines incidences du droit de l'environnement sur la vie économique, notamment celles relatives à la préservation de la biodiversité. Cependant dans le même temps, la responsabilité de l'Etat pour les insuffisances de son action pour assurer le respect des règles relatives à la qualité de l'eau, à la qualité de l'air, aux adaptations au changement climatique, et au contrôle des produits phytosanitaires a été reconnue par les juridictions administratives, donnant lieu à quelques condamnations pécuniaires élevées, et la Commission européenne a, une nouvelle fois en juillet 2025, mis la France en demeure de respecter la directive relative à la qualité de l'eau potable.

La première partie de la note s'attache donc à objectiver le champ matériel du droit répressif de l'environnement, qui est très étendu du fait même de la matière couverte, et la mise en œuvre effective des contrôles et des sanctions, qui s'avèrent relativement faibles au regard tant du nombre d'incriminations existant que de celui des activités contrôlables.

S'agissant du foisonnement des incriminations, il est possible et souhaitable de le réduire en clarifiant les bases légales, et de mieux proportionner les sanctions à la gravité de leurs impacts. Des propositions sont formulées en ce sens dans la partie III, en incitant à saisir la transposition de la directive pénale de 2024 comme une opportunité. Cette directive impose cependant de rehausser le niveau de peine d'un grand nombre de délits.

L'adaptation des réponses pénales aux enjeux pour qu'elles soient mieux corrélées à la gravité des atteintes, plus pédagogiques et permettent la remise en état de l'environnement lorsque cela est nécessaire, doit donc également être réalisée par le recours à des alternatives aux poursuites, ainsi qu'à des peines complémentaires ou alternatives. La partie IV propose des critères et des voies d'amélioration.

L'amélioration du droit applicable aux sanctions des atteintes à l'environnement peut ainsi être réalisée par un ensemble de modifications législatives et réglementaires pour lesquelles le Conseil d'Etat fait des propositions précises visant à accroitre la clarté et l'intelligibilité des incriminations, à rationaliser les bases légales, à mieux proportionner les sanctions aux enjeux et à en diversifier les modalités et à rendre leur exécution plus pédagogique et plus favorable à la remise en état de l'environnement, en respectant les principes fondamentaux du droit de l'environnement et le cadre du droit pénal général. Mais elle nécessite aussi la définition, par les pouvoirs publics, de priorités de contrôle et de politique pénale afin que l'action publique en matière environnementale soit compréhensible, crédible et corrélée aux enjeux de protection de l'environnement et de la santé.

I. – Champ matériel, compétences et statistiques de contrôle en droit répressif de l'environnement

La lettre de mission du Premier ministre s'inquiète, d'une part, d'un foisonnement des sanctions pénales, d'autre part, de la disproportion de certaines d'entre elles au regard des atteintes portées à l'environnement. Même si elle invite à se concentrer sur le code de l'environnement et le code pénal, il n'est pas possible de s'y restreindre pour répondre aux problèmes soulevés, parce qu'un certain nombre des règles concernant les sujets les plus sensibles comme ceux relatifs à la protection des espèces et aux atteintes qui peuvent y être portées à l'occasion des travaux forestiers ou agricoles se trouvent dans d'autres codes.

La présente note s'attache, tout d'abord, à dresser un état des lieux des dispositions répressives de l'environnement et de leur mise en œuvre par les services de police.

Le droit de l'environnement couvre un périmètre matériel très vaste et les bases légales pour sanctionner sa méconnaissance sont nombreuses

4. Les dispositions relatives à la protection de l'environnement couvrent un périmètre matériel très vaste. Le code de l'environnement régit la protection des milieux physiques (Titre II : eaux, milieux aquatiques et marins, air et atmosphère, sols et sous-sols), la préservation des espaces naturels (Titre III : littoral, parcs et réserves, sites et paysages), la protection du patrimoine naturel (Titre IV : notamment, espèces végétales et animales, habitats naturels, chasse et pêche), la prévention des pollutions et des nuisances, des risques naturels et technologiques, notamment par la gestion des déchets (Titre V). La protection de l'environnement se fait également à travers l'encadrement d'activités telles que l'agriculture (code rural et de la pêche maritime), la gestion forestière (code forestier), ou l'exploitation des ressources minérales et énergétiques (code minier, code de l'énergie). Des dispositions en lien avec la protection de l'environnement existent également dans le code général des collectivités territoriales du fait de leurs compétences en ce domaine (gestion des déchets, gestion de l'eau, protection d'espaces sensibles), dans le code de la santé publique (essentiellement pour la protection des espaces de captage de l'eau), dans le code civil (pour la réparation du préjudice écologique), et plus ponctuellement dans les codes des transports, de l'urbanisme, de commerce et du patrimoine.

5. Les sanctions attachées à la méconnaissance des règles destinées à protéger l'environnement sont énoncées dans de très nombreuses dispositions, disséminées dans les différents codes mentionnés au point précédent. Le code pénal également comporte des dispositions spécifiques, relatives à l'abandon de déchets, et plusieurs de ses dispositions générales sont susceptibles d'être mobilisées dans le cas d'atteintes à l'environnement ayant des effets importants sur les personnes ou les biens.

Le chiffre de 3 000 voire 5 000 infractions visant spécifiquement les atteintes à l'environnement est souvent avancé pour critiquer à la fois le manque de lisibilité et l'excessive pénalisation de ce droit. Un tel chiffre procède, en réalité, d'une confusion entre le nombre de bases légales et le nombre de « natures d'infractions » figurant dans la nomenclature de la base informatique NATINF (NATure d'INFraction), gérée par le ministère de la justice et utilisée pour l'enregistrement des infractions par les agents chargés de rechercher et constater les infractions et pour leur suivi par les magistrats judiciaires.

Cette base détaille les infractions en fonction de la qualité de l'auteur (personne physique ou personne morale), de la nature des faits prohibés (milieu concerné, produit en cause ou régime administratif méconnu), et des circonstances de leur commission (tentative, complicité, circonstances aggravantes telle que la bande organisée), ce qui conduit à ce qu'une même infraction puisse être déclinée en plusieurs « natures d'infraction » ou NATINF. En matière environnementale, cette inflation est accentuée par la technicité des polices administratives spéciales. À titre d'exemple, l'infraction de « *pollution des eaux* » prévue à l'article L. 216-6 du code de l'environnement se décline en sept rubriques NATINF selon la nature des faits (rejet de substances polluantes, abandon de déchets), le milieu concerné (rejet dans les eaux souterraines, superficielles, dans la mer, ou sur le rivage), les incidences (effets nuisibles sur la santé ou des dommages à la flore ou la faune, limitation de l'usage d'une zone de baignade, modifications significatives du régime normal d'alimentation en eau) ou encore la qualité de l'auteur (personne physique ou personne morale).

L'architecture de cette base de données peut être modifiée par le ministère de la justice pour être mieux adaptée aux besoins des praticiens. Un dialogue s'est engagé sur ce sujet entre les administrations, que le Conseil d'Etat ne peut qu'encourager à poursuivre.

6. En ce qui concerne les bases légales, le recensement des dispositions législatives et réglementaires comportant des incriminations pénales pour des atteintes à l'environnement, en l'état actuel du droit, donne un résultat de l'ordre de 1 200 infractions, réparties entre un tiers d'infractions délictuelles et deux tiers d'infractions contraventionnelles, en comptant chacune des incriminations lorsqu'un même article législatif ou réglementaire en énonce plusieurs[1]. Ce comptage, opéré manuellement à partir de la lecture des codes, peut n'être pas exact à quelques unités près. Sous cette réserve, les chiffres sont les suivants : 709 incriminations dans le code de l'environnement, dont 263 législatives (délits) et 446 réglementaires (contraventions) ; 365 dans le code rural et de la pêche maritime (140 législatives, 225 réglementaires, la plupart pour réprimer des atteintes à la protection des animaux et des végétaux telles que les usages non conformes de produits phytopharmaceutiques ou la pratique de la pêche sans permis) ; 81 dans le code forestier (32 législatives, 49 réglementaires, la plupart pour dépôts et abandons de déchets ou pour coupes et abattages illégaux d'arbres), 26 dans le code pénal (19 législatives et 7 réglementaires, relatives à la dégradation et à la destruction de bois et forêts, aux sévices graves et actes de cruauté envers les animaux, aux dépôt et abandon de déchets). Peuvent y être ajoutées 15 incriminations dans le

[1] Voir en annexe tableau recensant les bases légales.

code des transports, 13 dans le code de la santé publique, 14 dans le code minier (en incluant les dispositions réglementaires en cours de codification) ainsi que deux à trois incriminations dans chacun des codes de la route, de l'énergie et de l'urbanisme qui se rapportent aux déchets et pollutions diverses, en particulier des milieux aquatiques, aux coupes et abattages d'arbres, au non-respect des règles de protection des espaces naturels sensibles ou au défaut de titre minier.

7. Certaines de ces bases légales sont énoncées de façon à couvrir de nombreux faits différents, soit de méconnaissance des régimes d'autorisation administrative (comme les articles L. 173-1 et suivants du code de l'environnement), soit d'atteinte générale à l'environnement (articles L. 231-1 et suivants du code de l'environnement punissant les « atteintes générales aux milieux physiques », dont l'écocide). D'autres, les plus nombreuses, visent des faits très précis, ce qui peut conduire soit à des énumérations en de nombreuses incriminations différentes de manquements qui sont, en pratique, difficilement séparables les uns des autres (par exemple, entre certains des 27 alinéas de l'article L. 541-46 sur les déchets), soit à ce que des bases légales différentes sanctionnent de peines différentes des faits semblables (par exemple, le code de l'environnement comporte quatre incriminations distinctes prohibant des rejets dans les eaux de substances causant des dommages ; articles L. 218-73, L. 432-2, L. 231-1 et L. 216-6). Les niveaux de peines ne sont pas toujours corrélés avec la gravité des manquements ou leurs incidences sur l'environnement. La lecture attentive des bases légales fait ressortir que des mises en cohérence, regroupements et simplifications sont possibles. Des propositions sont faites en ce sens dans la partie III.

La police de l'environnement est exercée par une pluralité d'agents aux expertises complémentaires

8. Le contrôle du respect des normes relatives à l'environnement ainsi que la constatation des manquements administratifs et des infractions pénales sont assurés par une pluralité de services spécialisés, héritiers de cultures institutionnelles diverses.

L'administration des « eaux et forêts », composée notamment d'enquêteurs itinérants chargés de veiller au respect des règles visant à protéger le domaine royal, remonte à la fin du XIIIème siècle et l'ordonnance de Colbert sur les eaux et forêts de 1669, qui peut être regardée comme l'ancêtre du code forestier, comportait à la fois des dispositions réprimant des infractions à la chasse ou à la pêche et un régime d'autorisation préalable des coupes de bois. C'est aussi un régime de police administrative qui est instauré par le décret impérial du 15 octobre 1810 relatif aux manufactures et ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode, afin d'organiser la conciliation entre les activités industrielles, qui se développaient y compris en ville et bénéficiaient de la consécration de la liberté du commerce et de l'industrie par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, et la protection de la santé des riverains, dont certains pouvaient au surplus se prévaloir de leur droit de propriété également consacré en 1789. Ancêtre de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), ce décret impérial reposait sur un régime juridique d'autorisation préalable, avec dossier d'évaluation des incidences à la charge du pétitionnaire, enquête publique et contrôle par des agents administratifs dotés du pouvoir de mettre en demeure de faire respecter des règles et de suspendre ou fermer le lieu de production. De nombreux services ont par la suite été créés au fil du temps et des législations spéciales.

9. L'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police de l'environnement a constitué, à cet égard, une avancée significative. Elle a notamment conduit à la création, au sein du livre Ier du code de l'environnement

consacré aux « *dispositions communes* », d'un titre VII relatif aux contrôles et aux sanctions, mutualisant les procédures de contrôle administratif, de recherche et de constatation des infractions pénales, ainsi que d'édiction des mesures et sanctions administratives et pénales.

En application de l'article L. 172-1 du code de l'environnement, introduit par cette ordonnance, les infractions au code de l'environnement et aux textes pris pour son application sont recherchées et constatées, sous l'autorité du procureur de la République, par les officiers et agents de police judiciaire ainsi que par leurs adjoints, intervenant dans le cadre du code de procédure pénale (CPP), mais également par des fonctionnaires et agents spécialement habilités à exercer certaines prérogatives de police judiciaire. Parmi eux figurent les inspecteurs de l'environnement, commissionnés et assermentés par spécialités, et affectés au sein des services et établissements publics de l'État chargés de la mise en œuvre de ces dispositions, notamment à l'OFB, dans les parcs nationaux, dans les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ainsi que dans les directions départementales des territoires et de la mer (DDT-M). D'autres agents publics sont habilités par la loi à rechercher et constater des infractions à certaines dispositions particulières du code de l'environnement sans avoir la qualité d'inspecteur de l'environnement : il s'agit notamment des agents des services de l'État chargés des forêts et de ceux de l'ONF, des inspecteurs de la sûreté nucléaire, des officiers de port et officiers de port adjoints, des gardes champêtres, des gardes du littoral, des agents des réserves naturelles, des agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, des agents des douanes ainsi que des agents des affaires maritimes. Enfin, les gardes particuliers assermentés peuvent constater les infractions portant atteinte aux propriétés dont ils ont la garde et participent, selon leur spécialité, à certaines polices de l'environnement, notamment en matière de chasse et de pêche.

10. Le Conseil d'Etat estime que, eu égard à l'étendue des domaines concernés par la protection de l'environnement, il est nécessaire que ces agents de contrôle, et notamment les inspecteurs de l'environnement, conservent des spécialisations en adéquation avec le caractère particulièrement technique des polices spéciales dont ils assurent la mise en œuvre.

Toutefois, il constate que la partition opérée par le II de l'article L. 172-1 en deux catégories juridiques distinctes d'inspecteurs de l'environnement couvrant, pour la première, les spécialités « eau, nature et site », et pour la seconde, les spécialités « risques pollutions et nuisance » présente plusieurs inconvénients. En premier lieu, l'article lui-même procède à des partages d'attributions qui ne sont pas cohérents notamment parce qu'ils ne tirent pas toutes les conséquences de l'unification des procédures réalisée dans le livre Ier du code de l'environnement. En second lieu, cette partition réduit l'efficacité des procédures de recherche des infractions, en particulier celles relatives aux déchets, pour lesquels les compétences sont divisées entre, d'une part, les inspecteurs de l'environnement chargés du contrôle des ICPE lorsque les infractions sont commises dans ces enceintes et, d'autre part, les inspecteurs « eau et nature » et les agents commissionnés sur le fondement du code pénal et du code général des collectivités territoriales pour les dépôts et abandons de déchets en tous autres lieux. Le contrôle ICPE et des sites industriels sur lesquels sont réalisées des sorties du statut de déchets doit demeurer de la compétence des inspecteurs spécialisés sur les risques technologiques. Mais pour les abandons et dépôts hors de ces installations, la partition en deux catégories d'inspecteurs et les conséquences qu'elle emporte dans différents autres textes de compétence ou de procédure ne se justifie pas et fait perdre en efficacité. A titre d'exemple, si l'échange d'informations et documents recueillis dans l'exercice des missions de police administrative ou judiciaire est déjà possible entre tous les agents habilités au titre du code de l'environnement (article L. 174-2 de ce code), elle ne l'est qu'avec les inspecteurs habilités au titre des ICPE pour les agents habilités au titre du code de la consommation (article L. 512-20 du code de la consommation) alors que cette restriction ne se

justifie pas nécessairement. En troisième lieu, cette partition est un obstacle à la simplification de la rédaction de certaines infractions et procédures, et à leur mise en cohérence entre le code de l'environnement, le code pénal et le code général des collectivités territoriales s'agissant en particulier des déchets.

C'est pourquoi le Conseil d'Etat préconise de remplacer les II et III de l'article L. 172-1 du code de l'environnement par une disposition indiquant que, pour exercer les missions prévues au I, les inspecteurs de l'environnement sont commissionnés par l'autorité administrative et assermentés pour rechercher et constater tout ou partie des infractions aux dispositions du présent code. Cette modification devrait être accompagnée d'une disposition, qu'il ne serait pas nécessaire de codifier, indiquant que les commissionnements délivrés avant son entrée en vigueur sont conservés tant qu'ils n'ont pas été modifiés par l'autorité administrative, afin de laisser le temps à d'éventuelles adaptations individuelles. Elle pourrait s'inspirer de l'article 28 de 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.

La coordination des services sous l'autorité du préfet et du procureur de la République a été récemment renforcée

11. La multiplicité des services chargés des contrôles est susceptible d'avoir plusieurs inconvénients : des pertes d'efficacité dans le contrôle du respect des dispositions légales ; des inégalités de traitement entre personnes contrôlées pour l'application d'une même règle ; l'exaspération d'une même personne contrôlée plusieurs fois pour des règles différentes mais se rapportant à la même activité.

Pour pallier ces inconvénients, l'État a renforcé la coordination des services de police de l'environnement placés sous l'autorité des préfets et des procureurs de la République par l'élaboration de plans de contrôle communs et de stratégies partagées concernant les suites à donner aux non-conformités, en fonction de la gravité des atteintes constatées et du comportement de leurs auteurs. Les objectifs visent à mieux cibler les interventions sur les territoires et les enjeux prioritaires, à éviter les redondances d'inspection susceptibles de peser sur les mêmes personnes contrôlées et à prévenir tout risque d'inégalité dans le traitement des manquements et des infractions.

Des missions interservices de l'eau (MISE) existaient dans certains départements depuis plusieurs décennies, notamment dans ceux confrontés à de fortes tensions sur la ressource en eau. Le décret n° 2023-876 du 13 septembre 2023 relatif à la coordination en matière de politique de l'eau et de la nature et de lutte contre les atteintes environnementales et sa circulaire d'application du 16 septembre 2023 ont rendu obligatoire l'existence d'une mission interservices de l'eau et de la nature (MISEN) dans tous les départements. Placées sous l'autorité des préfets de département, ces MISEN sont composées de représentants des services déconcentrés et des établissements publics de l'Etat compétents dans les domaines de l'eau et de la nature. Le ou les procureurs de la République territorialement compétents sont associés à leurs travaux, notamment à l'élaboration du projet de plan de contrôle interservices annuel pour l'eau et la nature et en tant que de besoin, tout service ou structure dont les compétences sont utiles est également associé.

Le Conseil d'Etat suggère leur élargissement à l'ensemble des polices spéciales environnementales pour en faire des « missions interservices de l'environnement ».

Très récemment et pour répondre au contexte de fortes tensions suscitées par les contrôles exercés dans le secteur agricole, le décret n° 2026-295 du 17 avril 2026 relatif à la coordination des contrôles dans les exploitations agricoles impose que, dans chaque département, une mission interservices de l'agriculture « *propose à la validation du préfet, en vue d'en conforter l'efficacité et l'acceptabilité, une programmation indicative annuelle des contrôles administratifs programmables que les services déconcentrés des administrations civiles et les établissements publics de l'Etat ainsi que les caisses de mutualité sociale agricole réalisent sur place dans les exploitations agricoles et qui nécessitent la présence ou la représentation de l'exploitant agricole* ». Le Conseil d'Etat relève que si la préoccupation d'alléger la charge matérielle et procédurale des contrôles pesant sur les exploitants agricoles, souvent seuls pour répondre du respect d'une multitude de règles très complexes, est légitime, elle doit être accompagnée d'une priorisation effective des sujets présentant les plus forts enjeux pour la santé et l'environnement, ce qui est en particulier le cas des usages de produits chimiques présentant des risques de pollution des ressources naturelles.

12. Le renforcement de la coordination des services de police de l'environnement se fait également sous l'égide des procureurs. Le décret du 13 septembre 2023 et une circulaire du Garde des sceaux du 9 octobre 2023 imposent la création dans chaque département d'un comité opérationnel de lutte contre la délinquance environnementale (COLDEN). Placé sous la présidence du ou des procureurs de la République territorialement compétents, ce comité vise à améliorer les échanges d'informations entre les autorités et services concernés, et à coordonner l'action judiciaire avec l'action administrative ainsi que les réponses pénales et administratives aux infractions et manquements prévues par le code de l'environnement ou présentant un lien avec la protection de l'environnement.

Par ailleurs, l'amélioration de la réponse pénale s'appuie également sur la spécialisation de certaines juridictions pour le traitement des contentieux présentant les enjeux environnementaux les plus lourds ou les plus complexes. A cette fin, la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée (adoptée à la suite des recommandations formulées dans un rapport conjoint de l'inspection générale de la justice (IGJ) et de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) « Une justice pour l'environnement », Mission d'évaluation des relations entre justice et environnement, 15 octobre 2019) a créé des pôles régionaux environnementaux (article 706-2-3 du CPP), dont l'action s'articule avec celle des juridictions interrégionales spécialisées compétentes en matière de délinquance environnementale en bande organisée (article 706-75 du CPP) ainsi qu'avec celle des juridictions littorales spécialisées (article 706-107 du CPP).

13. Le Conseil d'Etat constate que ces réformes témoignent toutes de la préoccupation d'améliorer l'acceptabilité et l'efficacité des contrôles et des sanctions pour les atteintes à l'environnement et que des progrès ont été accomplis.

Cependant, il est apparu au cours des échanges au sein du groupe de travail que les cultures de contrôle pourraient être davantage partagées entre les services, en particulier pour ce qui concerne l'application du tronc commun normatif constitué par le livre I^{er} du code de l'environnement, notamment s'agissant de la façon de répondre aux manquements de moindre importance.

En complément, les instructions de politique pénale, au niveau national par le ministre de la justice et au niveau territorial par les procureurs, doivent donner des priorités pour aider les agents chargés des contrôles à mieux cibler les contrôles, et proportionner les investigations et les suites à la gravité des atteintes à l'environnement.

14. En outre, à la fois pour apaiser les relations entre contrôleurs et contrôlés et par cohérence juridique, le Conseil d'Etat préconise que soit abrogé le délit constitué par un défaut de comparution à une audition libre devant les inspecteurs de l'environnement, prévu à l'article L. 172-8 du code de l'environnement. Cette mesure, dépourvue d'équivalent dans le code de procédure pénale, expose la personne convoquée à un traitement différent selon la qualité des agents devant lesquels elle est convoquée (officier de police judiciaire - OPJ - ou agent de police judiciaire - APJ, d'une part, inspecteurs de l'environnement, d'autre part). De plus, la pénalisation d'un défaut de comparution à une convocation pour une audition libre est contradictoire avec les dispositions de l'article 61-1 du CPP selon lesquelles la personne ne peut être entendue librement qu'après avoir été informée notamment de ses droits à quitter à tout moment les locaux où elle est entendue et de se taire. Cette sanction n'est, de fait, pas utilisée.

Le recensement des contrôles et de leurs suites est disparate et révèle un faible taux de sanctions

15. Il n'existe actuellement pas de système de suivi commun des procédures croisant les données de contrôles et les suites administratives et pénales réservées aux non-conformités constatées. Chacun des nombreux services intervenant pour la police de l'environnement dispose de son propre outil, et ces bases de données ne sont ni structurées de la même façon, ni interopérables, ce qui a été déploré dans le rapport « Une justice pour l'environnement » précité et dans celui de la Cour des comptes sur la police de l'environnement (mai 2026).

Dans le cadre de la demande de simplification que lui a adressée le Gouvernement, le Conseil d'Etat s'est donc attaché à objectiver le volume des contrôles effectués par les services de police de l'environnement, ainsi que celui des poursuites engagées par les autorités de police administrative et judiciaire, en demandant aux administrations centrales du ministère de l'écologie (DEB, DGPR, s'agissant de l'activité des DREAL et des DDT - M), du ministère chargé de l'agriculture (s'agissant de l'activité des DRAAF), de la chancellerie, et aux principaux établissements publics concernés (OFB, ONF, parcs nationaux) de fournir certaines données. Les informations qui ont été transmises au Conseil d'Etat ne se recoupent pas de façon parfaite[2] puisque les systèmes de recensement ne sont pas identiques mais permettent d'établir les analyses suivantes.

16. Sur la période couvrant les années 2021 à 2024, 225 000 contrôles sont effectués en moyenne chaque année par les inspecteurs de l'environnement, sur site ou sur pièce. Ce volume de contrôle est à mettre en perspective avec le nombre très important d'activités et opérations relevant du champ des polices de l'environnement. A titre d'exemple, le ministère chargé de l'environnement recense près de 500 000 ICPE, environ 150 000 installations, ouvrages, travaux ou activités (IOTA) soumis à la loi sur l'eau, près d'un million de chasseurs, et près d'un million et demi de pêcheurs en eau douce.

Il faut par ailleurs relever que « un » contrôle recouvre des réalités d'une ampleur différente. Le contrôle périodique d'une ICPE, sur place, avec la vérification du respect de l'ensemble des prescriptions, est compté pour « un » contrôle, comme le démantèlement d'un trafic d'espèces protégées ou de déchets, qui peuvent nécessiter parfois des mois d'enquête, mais aussi comme la vérification ponctuelle du respect du volume de prélèvement d'eau ou du droit de chasse d'une personne.

[2] Voir en annexe tableau recensant les contrôles et sanctions.

Par domaine, les contrôles concernent, en moyenne annuelle arrondie, par ordre décroissant : la police de l'eau, de la mer et du littoral (66 000), la chasse et les nuisibles (52 300), les espaces naturels et sites (42 200), les ICPE, pollutions chimiques et biocides (28 100), les espèces et habitats (10 600), la pêche en eau douce (10 200), les obligations légales de débroussaillement et la police forestière (9 400), les usages des produits phytosanitaires (5 100) et les abandons de déchets (550).

Les polices de l'eau, des ICPE, des déchets et des usages de produits phytopharmaceutiques relèvent principalement de la police et des sanctions administratives, au regard de leurs bases légales et de la pratique des agents de contrôle, tandis que la voie pénale est prépondérante pour la protection des espaces naturels, des espèces, et pour les activités de chasse, de pêche et de sylviculture.

De l'ordre de 15 % des contrôles révèlent une non-conformité (soit, en moyenne, moins de 30 000 non-conformités par an) et font l'objet d'un rapport de constatation par l'agent de contrôle dans plus de 75 % des cas, sous la forme d'un rapport de manquement administratif, au sens de l'article L. 171-6 du code de l'environnement, ou d'un procès-verbal, au sens de l'article L. 172-16 du même code. La partie des non-conformités qui ne donne pas lieu à rapport administratif ou procès-verbal est traitée par des courriers d'observation ou des rappels pédagogiques de la réglementation.

17. S'agissant des quelques 22 000 affaires par an relevant de la voie pénale, environ 30 % des auteurs sont déclarés non poursuivables parce qu'ils ne sont pas identifiés, que les charges sont insuffisantes, les infractions insuffisamment caractérisées, ou par extinction de l'action publique essentiellement du fait de la prescription. Parmi les affaires poursuivables, 10 % sont classées sans suite pour inopportunité des poursuites (notamment à la suite d'une régularisation d'office), 60 % font l'objet d'alternatives aux poursuites (avertissement pénal probatoire, régularisation sur demande du parquet, transaction pénale, composition pénale notamment), et 30 % de poursuites pouvant donner lieu à des condamnations.

18. S'agissant des suites administratives, seuls 25 % des rapports de manquements administratifs sont suivis d'une mise en demeure et seules 23 % des mises en demeure sont suivies d'une mesure de police ou d'une sanction administrative (soit moins de 1 250 mesures et sanctions par an). Ces chiffres peuvent traduire le fait que les personnes mises en cause se mettent en conformité dès la transmission du rapport de manquement administratif qui doit leur être notifié en même temps qu'il est transmis à l'autorité administrative, ou au moins à la réception de la mise en demeure. Ils peuvent également être révélateurs d'une défaillance dans le suivi des procédures de police administrative.

19. L'échange avec les administrations concernées a mis en exergue qu'il n'existe pas de suivi automatisé ni systématique des suites données aux mises en demeure. Le Conseil d'Etat estime que cette situation soulève une difficulté au regard des dispositions légales en vigueur.

Il rappelle, en effet, qu'il résulte des articles L. 171-7 et L. 171-8 du code de l'environnement que lorsque le préfet est saisi d'un rapport en manquement administratif constatant l'inobservation des conditions légalement imposées à un exploitant ou maître d'ouvrage, il est tenu de mettre celui-ci en demeure de s'y conformer dans un délai déterminé. Cette mise en demeure n'emporte par elle-même aucune sanction (notamment Conseil d'Etat, 10 mai 2023, société Lombricorse, n° 447189, aux tables sur ce point). Mais le II de l'article L. 171-7 impose, pour les installations, ouvrages et activités réalisés sans le titre requis, lorsque l'exploitant n'a pas déféré à la mise en demeure, que le préfet ordonne la fermeture, suppression, cessation ou destruction et

la remise des lieux dans un état ne portant pas préjudice aux intérêts protégés par le code de l'environnement. Même si le II de l'article L. 171-8 n'impose pas le prononcé d'une sanction en cas d'inobservation de la mise en demeure portant sur la méconnaissance des prescriptions applicables à une activité autorisée, dans ce cas également le suivi des suites données devrait être systématisé.

De plus, le Conseil d'Etat relève que l'article 22 de la directive pénale de 2024 impose aux Etats de mettre en place « *un système permettant d'enregistrer, de produire et de communiquer des données statistiques anonymisées sur la phase de signalement, la phase d'enquête et la phase judiciaire* » pour un grand nombre d'infractions. Or, en l'état des différents systèmes d'information, qui ne fournissent pas des catégories de données homogènes et ne sont pas interopérables, des adaptations sont nécessaires pour répondre à cette obligation. Elles permettront d'objectiver la réalité du poids des contrôles et des sanctions.

Le Conseil d'Etat recommande de saisir l'occasion que fournit la transposition de la directive précitée pour mettre en place un suivi automatisé des mises en demeure.

II. – La police administrative et la police judiciaire relèvent de logiques propres et poursuivent des finalités différentes et complémentaires

20. La lettre du Premier ministre demande d'examiner si les sanctions administratives pourraient être substituées aux sanctions pénales pour les infractions de moindre gravité. Les échanges avec les administrations ont fait ressortir également des interrogations sur l'articulation entre autorisation administrative et responsabilité pénale.

Le Conseil d'Etat ne mésestime pas le fait que, pour l'auteur d'une infraction, avoir à se justifier devant une juridiction administrative peut être perçu différemment d'avoir à comparaître devant une juridiction pénale eu égard à l'ensemble des caractéristiques de la procédure pénale. Par ailleurs, certaines procédures de sanctions administratives, qui se sont développées dans des secteurs très diversifiés au cours des dernières décennies, y compris sans être le prolongement d'un régime de police administrative, sont plus souples, plus rapides et parfois plus efficaces, notamment grâce à leur caractère objectif qui ne requiert pas d'établir l'intention dolosive.

Néanmoins, en matière environnementale, le Conseil d'Etat estime que remplacer des sanctions pénales par des sanctions administratives n'est, le plus souvent, pas pertinent en raison des pouvoirs respectifs de l'autorité judiciaire et de l'autorité administrative, comme cela est expliqué aux points suivants, de ce que, pour les manquements les plus graves, la directive pénale de 2024 impose la punition par des délits, comme cela est expliqué dans la partie III, et de ce que, pour les manquements de moindre gravité, il peut être plus approprié d'envisager soit des contraventions pénales forfaitisables, soit des alternatives aux poursuites, comme cela est développé dans la partie IV.

Les rôles respectifs de la police et des sanctions administratives et de la police judiciaire et des sanctions pénales

21. Comme l'a consacré depuis plus d'un siècle la jurisprudence, la police administrative a pour mission de prévenir les troubles à l'ordre, à la sécurité ou à la tranquillité publics.

Dans le domaine de l'environnement, la police administrative a une importance particulièrement grande parce qu'elle permet d'assurer la mise en œuvre effective du principe cardinal du droit destiné à protéger l'environnement et d'assurer la conciliation de cette protection avec les intérêts économiques et sociaux : la prévention, désormais consacrée par l'article 3 de la Charte de l'environnement. En effet, la police administrative peut agir pour contraindre au respect des normes sans qu'un dommage à l'environnement n'ait encore été réalisé. Ainsi l'article L. 171-7 du code de l'environnement donne pouvoir à l'autorité administrative de mettre en demeure la personne ne disposant pas du titre requis pour son activité de régulariser sa situation sous un certain délai et, par le même acte ou un acte distinct, de suspendre le fonctionnement des installations, ouvrages ou travaux, d'édicter des mesures conservatoires au frais de la personne mise en demeure, de prononcer une astreinte, de faire procéder d'office à l'exécution des mesures prescrites au frais du contrevenant, de l'obliger à consigner entre les mains d'un comptable public une somme correspondant au montant des travaux ou opérations à réaliser. S'il n'est pas déféré à la mise en demeure, ou si le titre légalement nécessaire est refusé, l'autorité administrative ordonne la fermeture, la suppression, la cessation des installations ouvrages ou travaux. La loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte a ajouté à ces mesures de police administrative la possibilité pour l'autorité administrative de prononcer une amende pouvant aller jusqu'à 45 000 €, et a réhaussé le montant maximal de l'astreinte de 1 500 à 4 500 €, chacun de ces montants devant être fixé en tenant compte de la gravité des manquements et de l'importance du trouble causé à l'environnement. S'il n'est pas déféré à la mise en demeure à l'expiration du délai imparti, l'autorité administrative peut prononcer des sanctions administratives pouvant aller jusqu'à la suspension voire la cessation de l'activité et l'obligation de remise en état. L'article L. 171-8 du code de l'environnement donne par ailleurs à l'autorité administrative le pouvoir de mettre en demeure de respecter les prescriptions applicables à une activité et, à l'issue du délai imparti, s'il n'a pas été obtempéré à la mise en demeure, de prononcer des sanctions de consignation d'office de la somme nécessaire pour réaliser les travaux, d'exécution d'office de ceux-ci, de suspension de l'activité ou des travaux, et de paiement d'une amende et d'une astreinte des mêmes montants que ceux énoncés à l'article L. 171-7. Même si le législateur a récemment renforcé le caractère punitif des mesures à disposition de l'autorité administrative, l'essentiel de ce régime vise à rendre effectif le principe de prévention.

La police judiciaire a, quant à elle, pour mission *« de constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs »* (article 14 du CPP).

22. Il est vrai, cependant, que des régimes de sanctions administratives se sont développés depuis de nombreuses années et que ces régimes ont une vocation répressive. Dans son rapport de 1995 sur « Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions », le Conseil d'Etat constatait déjà : *« Les sanctions sont d'une nature essentiellement répressive. Elles se fondent sur un comportement personnel considéré comme fautif. Au contraire, les mesures de police ont une finalité essentiellement préventive. Elles diffèrent également des mesures restitutives à finalité de réparation ».*

L'autorité administrative peut ainsi infliger des sanctions, dès lors « *qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction* », à la condition, « *d'une part, que la sanction susceptible d'être infligée soit exclusive de toute privation de liberté et, d'autre part, que l'exercice du pouvoir de sanction soit assorti par la loi de mesures destinées à sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement garantis* » (Conseil constitutionnel, n° 89-260 DC du 28 juillet 1989).

Il est donc possible aujourd'hui de distinguer, d'une part, les mesures de police administrative, qui vont de la nécessité d'une autorisation (que celle-ci prenne la forme d'une non-

opposition tacite ou d'un arrêté comportant des prescriptions) jusqu'à la mise en demeure de se conformer à la réglementation, éventuellement assortie de mesures conservatoires ou contraignantes et, d'autre part, les sanctions ayant le caractère d'une punition, qui peuvent être infligées par l'autorité administrative au-delà de ce qui est strictement nécessaire à la prévention ou à la réparation.

23. En matière environnementale, les sanctions administratives paraissent les plus appropriées lorsqu'elles font suite à des mesures de police administrative. En effet, la police administrative permet d'identifier aisément et objectivement la personne responsable des obligations de prévention et, le cas échéant, de réparation, puisqu'il s'agit habituellement de l'exploitant qui, en application du principe « pollueur – payeur », doit supporter les coûts financiers de ces obligations. Le régime de police administrative permet habituellement de déterminer les manquements sans que des mesures d'investigation complexes ou l'usage de pouvoirs restreignant les libertés individuelles soit nécessaires. Enfin, il permet de contraindre au respect des règles même si leur manquement n'a pas encore causé de préjudice à l'environnement. Les sanctions administratives ont un caractère objectif qui dispense de rechercher si le contrevenant à la règle a causé ou non un préjudice, ou avait ou non une intention dolosive. Elles assurent l'efficacité de la police administrative et donc de la prévention, principe cardinal du droit de l'environnement.

24. Les sanctions relevant de l'autorité judiciaire ne peuvent, en matière délictuelle, être prononcées que si trois éléments sont réunis : un élément légal qui réside dans l'existence préalable d'un texte répressif (« *nul ne peut être puni pour un crime ou un délit dont les éléments ne sont pas définis par la loi ou, pour une contravention, dont les éléments ne sont pas définis par le règlement* », article 111-3 du code pénal), un élément matériel tenant à un comportement prohibé, qu'il s'agisse de la commission ou de l'abstention d'une action, et un élément moral, qui réside dans l'intention coupable (selon les termes précisés par l'article 121-3 du code pénal, examinés plus en détail aux points 29 et suivants). Ces sanctions pénales ont l'avantage, en matière environnementale, de pouvoir donner lieu à une grande diversité de peines avec une échelle de sanctions pécuniaires étendue, des peines privatives de liberté, des mesures et peines complémentaires à la disposition de l'autorité judiciaire notamment dans les litiges pour lesquels la pédagogie, la prévention de la récidive et la remise en état sont prioritaires. Elles sont la voie indispensable lorsque les atteintes à l'environnement sont importantes, que l'établissement de leur ampleur nécessite des pouvoirs d'investigations importants et que leur gravité justifie des peines lourdes pouvant aller jusqu'à la privation de liberté et le prononcé de sanctions financières ayant une incidence significative pour le contrevenant. Elles rendent également possibles diverses modalités d'alternatives aux poursuites détaillées en partie IV.

Au demeurant, la directive pénale de 2024 impose qu'un certain nombre de comportements soient sanctionnés comme des délits (voir partie III).

Sanctions administratives et pénales peuvent se cumuler sous certaines conditions mais ne doivent pas se confondre

25. L'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui impose que la loi n'établisse « *que des peines strictement et évidemment nécessaires* », duquel le Conseil constitutionnel déduit les principes de nécessité et de proportionnalité des peines, ainsi que le principe *non bis in idem* s'appliquent à toute sanction ayant le caractère d'une punition et pas uniquement aux peines prononcées par les juridictions pénales. Cependant, ces principes ne font pas obstacle à « *ce que les mêmes faits commis par une même personne puissent faire l'objet de*

poursuites différentes aux fins de sanctions de nature différente en application de corps de règles distincts » et qu'ainsi soient cumulées des sanctions prononcées par l'autorité administrative et l'autorité judiciaire. Le Conseil constitutionnel a expressément confirmé cette jurisprudence s'agissant de la conformité à la Constitution du cumul possible entre, d'une part, l'amende administrative que le préfet peut prononcer sur le fondement de l'article L. 171-8 du code de l'environnement à l'égard de l'exploitant d'une ICPE qui n'a pas déféré à une mise en demeure et, d'autre part, les peines d'amende et d'emprisonnement que le juge judiciaire peut infliger au même exploitant en application de l'article L. 173-1 du même code (Conseil constitutionnel, décision n° 2021-953 QPC du 3 décembre 2021).

La Cour de justice de l'Union européenne juge que le principe *non bis in idem* tel qu'énoncé à l'article 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui interdit le cumul de poursuites et de sanctions présentant une nature pénale pour les mêmes faits contre une même personne, ne s'oppose pas à un cumul de sanctions administratives et de sanctions pénales à condition qu'il existe des règles claires et précises permettant de prévoir quels actes et omissions sont susceptibles de faire l'objet d'un cumul des poursuites et des sanctions ainsi que d'assurer la coordination entre les deux autorités compétentes, que les deux procédures concernées aient été menées de manière suffisamment coordonnée dans un laps de temps rapproché et que l'ensemble des sanctions imposées corresponde à la gravité des infractions (arrêts du 20 mars 2018, Menci, C-524/15, du 22 mars 2022, BPOST, C-117/20, et du 30 janvier 2025, Engie România, C-205/23).

La directive pénale de 2024 rappelle (considérant 46) que les Etats membres doivent définir clairement le champ de l'application du droit administratif et pénal en ce qui concerne les infractions environnementales, mais renvoie les Etats à le faire conformément à leur droit national.

26. Le code de l'environnement n'impose pas d'ordre chronologique entre la procédure administrative et la procédure pénale lorsque les deux voies sont possibles, et n'articule pas les deux. Dans le livre I^er^ portant les dispositions générales, le titre VII, qui comporte les dispositions communes relatives aux contrôles et aux sanctions, dispose dans son chapitre I^er^ relatif aux contrôles administratifs et aux mesures de police administrative que : « *Lorsqu'un agent chargé du contrôle établit à l'adresse de l'autorité administrative compétente un rapport faisant état de faits contraires aux prescriptions applicables, en vertu du présent code, à une installation, un ouvrage, des travaux, un aménagement, une opération, un objet, un dispositif ou une activité, il en remet une copie à l'intéressé qui peut faire part de ses observations à l'autorité administrative* » (article L. 171-6). C'est ce qui est communément appelé le « rapport en manquement administratif », à la suite duquel l'autorité administrative met en demeure l'intéressé de régulariser sa situation dans un délai qu'elle détermine (articles L. 171-7 et L. 171-8). Et comme le mentionnent ces deux articles, c'est « *indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées* ». Celles-ci peuvent être engagées à la suite du procès-verbal que les mêmes agents de contrôles peuvent dresser, potentiellement pour les mêmes faits. Dans le chapitre II (du même titre) relatif à la recherche et la constatation des infractions, l'article L. 172-16 du code de l'environnement dispose en effet que les infractions à ce code et aux textes pris pour son application sont constatées par des procès-verbaux qui font foi jusqu'à preuve contraire et doivent être adressés par la voie hiérarchique dans les cinq jours suivant leur clôture au procureur de la République, avec une copie à l'autorité administrative et, sauf instruction contraire du procureur, au contrevenant.

27. Afin de favoriser l'articulation des réponses administratives et pénales, la circulaire de politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement du 21 avril 2015 recommandait déjà aux services verbalisateurs d'accompagner cette transmission du procès-verbal d'une fiche navette, précisant s'il est envisagé d'engager des suites administratives ou de proposer une transaction

pénale et invitant les parquets par retour de la fiche navette à informer le service verbalisateur du numéro d'enregistrement de la procédure et des suites pénales données.

28. Le Conseil d'Etat observe que les retours d'expérience font ressortir qu'il est habituellement plus efficace et plus lisible que la procédure de police administrative aille à son terme avant que ne soient engagées les poursuites pénales, sauf lorsque l'exploitant est en situation de réitération ou notoirement récalcitrant, ou bien lorsque les moyens d'investigation que peut seule mobiliser l'autorité judiciaire sont nécessaires ou que des circonstances telles que la gravité des atteintes à l'environnement voire aux personnes rendraient incompréhensible de différer la réponse pénale.

Outre que cela pourrait sembler ne pas respecter le principe d'indépendance de l'autorité judiciaire, il ne paraît, en tout état de cause, pas pertinent d'ériger en règle de droit un enchaînement chronologique entre de l'action administrative puis pénale, lorsqu'elle les deux sont légalement possibles. Mais le Conseil d'Etat recommande que la pratique d'information mutuelle entre l'autorité administrative et le procureur soit systématisée et que, tant via les guides et circulaires nationaux que dans les MISEN et COLDEN, soient établies des stratégies partagées.

Par ailleurs, le respect de la clarté que réclame le droit de l'Union européenne s'ajoute au principe constitutionnel de clarté et d'intelligibilité de la loi pour dissuader de mélanger les critères propres aux sanctions administratives et pénales (voir partie VI – espèces protégées).

Le rôle de l'intention dans les sanctions pénales et le caractère exonératoire des autorisations administratives

Les interrogations contenues dans la lettre du Premier ministre et précisées par les administrations sur ces points dans le groupe de travail appellent les clarifications suivantes.

29. A la différence des sanctions administratives et de la plupart des infractions punies de contraventions, pour lesquelles le seul fait de méconnaître une règle impérative vaut infraction, en matière criminelle et délictuelle : « *Il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre. / Toutefois, lorsque la loi le prévoit, il y a délit en cas de mise en danger délibérée de la personne d'autrui. / Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait (…)* » selon les termes de l'article 121-3 du code pénal résultant du nouveau code pénal entré en vigueur le 1er janvier 1994.

La portée de cette disposition est atténuée par l'article 339 de la loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992 relative à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal et à la modification de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale rendue nécessaire par cette entrée en vigueur, dite « loi d'adaptation », qui précise que « *tous les délits non intentionnels tels que réprimés par des textes antérieurs à l'entrée en vigueur de la présente loi demeurent constitués en cas d'imprudence, de négligence ou de mise en danger délibérée de la personne d'autrui, même lorsque la loi ne le prévoit pas expressément* ».

30. En matière d'environnement, cet article 339 a une portée importante car la plupart des dispositions définissant des infractions ne comportent pas de précision au sujet de l'intention.

Par conséquent, l'infraction peut être constituée en cas « d'intention » comme en cas « d'imprudence ou de négligence ». Si l'infraction est constituée par la méconnaissance d'une règle, indépendamment des conséquences, comme il est par exemple, prévu à l'article L. 173-1 du code de l'environnement pour l'exercice de certaines activités sans le titre requis, le délit est dit « d'obstacle » et l'intention coupable s'induit de la transgression d'une norme que le contrevenant ne pouvait ignorer, sans qu'il soit besoin de rechercher s'il a eu pour intention de dégrader l'environnement. Le fait que le contrevenant soit un professionnel, qui doit connaître les dispositions applicables à son métier, est pris en compte. Si l'infraction est constituée par l'effet constaté, tel qu'une pollution ou la mort d'espèces protégées, le délit est dit « de résultat » et s'induit de l'imprudence ou de la négligence, laquelle est appréciée en tenant compte des diligences normales, là encore selon la qualité de l'auteur de l'acte.

31. La transgression consciente de la norme est notamment révélée par le fait de ne pas avoir sollicité le titre spécifiquement requis pour exercer l'activité susceptible de porter atteinte à l'environnement. Cela a été jugé par la Cour de cassation antérieurement au nouveau code pénal (Cour de cassation, chambre criminelle, 17 juin 1992, n° 91-82.549, à propos de la détention irrégulière d'animaux d'espèces non domestiques protégées) comme postérieurement (Cour de cassation, chambre criminelle, 23 octobre 2012, n° 12-80.414 : la personne poursuivie « *a négligé de s'assurer de l'obtention préalable d'une autorisation préfectorale de destruction et d'enlèvement de l'espèce protégée* », ou Cour de cassation, 3ème chambre civile, 30 novembre 2022, n° 21-16.404, constatant que l'exploitant du parc éolien poursuivi bénéficiait d'une autorisation pour l'exploitation de ce parc mais pas au titre de la législation autonome de protection des espèces).

32. S'agissant du caractère exonératoire des décisions administratives, le Conseil d'Etat rappelle que l'article 122-3 du code pénal exonère de responsabilité la personne « *qui justifie avoir cru, par une erreur sur le droit qu'elle n'était pas en mesure d'éviter, pouvoir légitimement accomplir l'acte* » et l'article 122-4 celle qui « *accomplit un acte prescrit ou autorisé par des dispositions législatives ou réglementaires* ». Il s'en déduit que dans le cas où des dispositions législatives ou règlementaires organisent elles-mêmes la conciliation entre des activités et les intérêts liés à la protection de l'environnement par l'existence de décisions administratives individuelles, ces décisions emportent exonération de responsabilité pénale pour la personne qui s'y conforme. Mais il n'en va bien sûr ainsi que dans le champ même des normes dont la décision administrative a pour objet de faire application et pour les activités qu'elle régit. Cette double restriction résulte de la combinaison des dispositions du code pénal qui viennent d'être rappelées et du principe d'indépendance des législations. Une très récente décision de la Cour de cassation l'illustre encore (Cour de cassation, chambre criminelle, 19 mai 2026, n° 25-85.311) : l'existence d'un droit d'usage de l'eau fondé en titre tient lieu de l'autorisation relevant de la police de l'eau par application de l'article L. 214-6 du code de l'environnement, mais ne vaut pas autorisation de déroger à la protection des espèces organisée par les articles L. 411-1 et L. 415-3 du même code, et ne peut donc exonérer de responsabilité celui qui porte atteinte à des espèces protégées sans avoir obtenu une telle autorisation. Par conséquent, en cas d'atteinte à l'environnement, il peut y avoir lieu à enquête judiciaire pour vérifier les conditions d'obtention et l'étendue de l'autorisation administrative individuelle.

33. Les régimes qui relèvent de la police administrative incluent le principe selon lequel il appartient à l'autorité administrative d'imposer les prescriptions de nature à prévenir les risques susceptibles de survenir et, le cas échéant, de les adapter si l'activité apporte dans son exercice des nuisances excessives à l'environnement. Il lui appartient ensuite d'exercer sa mission de contrôle du respect et de l'adéquation des prescriptions en adaptant la fréquence et la nature des visites d'inspection à la nature, la dangerosité et la taille des installations, et en tenant compte des indications dont elle dispose sur les facteurs de risques particuliers affectant les installations ou

sur d'éventuels manquements commis par l'exploitant. La responsabilité de l'Etat peut être recherchée pour les décisions administratives qu'il a prises (octroi d'autorisation, prescriptions insuffisantes ou non modifiées) ou des défauts dans l'exercice des contrôles, en particulier en cas d'accident (Conseil d'Etat, 17 décembre 2014, Ministre chargé de l'écologie, du développement durable et de l'environnement, n° 367202, aux tables, à propos de l'accident survenu dans l'usine AZF à Toulouse le 21 septembre 2001, ou, plus récemment, 24 juillet 2025, Ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, n° 496331, aux tables).

Précisément en cas d'accident, des fautes telles que le non-respect de l'autorisation dans les conditions d'exploitation, des défauts de contrôle ou de surveillance sont recherchées et sanctionnées par le juge pénal à l'encontre de la personne morale et de la personne physique exerçant les responsabilités d'exploitant du site (pour le même accident AZF : Cour de cassation, chambre criminelle, 17 décembre 2019, n° 17-87.465, rendue sur l'arrêt de la cour d'appel Paris du 31 octobre 2017).

34. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat estime qu'il n'est pas nécessaire de préciser dans les textes d'incrimination que le respect des régimes administratifs exonère celui qui se conforme à l'autorisation obtenue de responsabilité en cas de dommage sur l'environnement. Mais si le législateur entend le faire dans certains cas particuliers pour des motifs pédagogiques, alors il devra veiller à précisément circonscrire l'exonération de responsabilité, qui ne peut être qu'une présomption simple, à ceux des agissements qui sont couverts par l'autorisation administrative et à précisément définir celle-ci. A défaut, une disposition trop large encourrait une censure, comme celle prononcée par le Conseil constitutionnel (décision n° 2025-876 DC du 20 mars 2025, points 56 à 68, sur les dispositions que la loi n° 2025-268 du 24 mars 2025 OSARGA visait à introduire à l'article L. 415-3 du code de l'environnement).

III. – Saisir l'opportunité de la transposition de la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal pour clarifier les bases légales des infractions et mieux proportionner les sanctions à la gravité des impacts

35. La directive pénale de 2024 remplace la directive 2008/99/CE du 19 novembre 2008, qui poursuivait le même objectif. Elle vise à renforcer l'efficacité du droit pénal, afin de garantir un niveau élevé de protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement, conformément à l'article 3, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne et à l'article 191 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ainsi qu'à lutter plus efficacement contre la criminalité environnementale. Dans cette perspective, elle procède à un élargissement significatif du champ des infractions pénales obligatoires, dont le nombre passe de neuf à vingt par rapport à la directive de 2008.

Elle renforce la logique de proportionnalité fondée, d'une part, sur la gradation de l'intentionnalité et, d'autre part, sur la gravité des atteintes à l'environnement et à la santé humaine.

Enfin, s'agissant de l'échelle des peines, la directive fixe des planchers de peines maximales substantiellement plus élevés que le droit national en vigueur, pour la majorité des infractions obligatoires qu'elle prévoit[3]. Son respect impose donc de relever le niveau de peine actuellement prévu par le code de l'environnement pour de nombreux délits environnementaux.

[3] Voir en annexe : tableau des peines fixées par la directive par type de manquement.

La transposition de la directive devrait également être saisie comme une opportunité de renforcer la cohérence et la lisibilité des bases légales des incriminations environnementales.

Le champ matériel de la directive est déjà largement couvert par le droit interne, sous réserve de quelques lacunes appelant la création de nouvelles incriminations

36. Au sens de la directive pénale de 2024, la protection de l'environnement couvre l'ensemble des ressources naturelles, dont l'air, l'eau, le sol, les écosystèmes, la faune et la flore sauvages, les habitats naturels, ainsi que les fonctions et les services que rendent ces ressources et ces écosystèmes.

Cette directive établit « *des règles minimales en ce qui concerne la définition d'infractions pénales et de sanctions* » (article 1er). Ainsi, « *outre les infractions pénales liées aux comportements énumérés au paragraphe 2, les États membres peuvent, conformément à leur droit national, prévoir des infractions pénales supplémentaires en vue de protéger l'environnement* » (article 3, paragraphe 5). Au demeurant, la France est tenue de le faire pour respecter certaines autres obligations européennes ou internationales, notamment en matière de pêche ou d'organismes génétiquement modifiés.

Elle définit ainsi une vingtaine d'infractions obligatoires, sanctionnant notamment les pollutions de l'air, de l'eau et des sols, les captages susceptibles de dégrader l'état des eaux, la gestion illicite des déchets, la fabrication, la mise sur le marché ou l'utilisation prohibée de certaines substances chimiques, les risques et dommages liés à certaines activités industrielles et minières, la mise sur le marché de produits associés à la déforestation, les atteintes à la biodiversité (espèces protégées, commerce d'espèces sauvages, espèces exotiques envahissantes, habitats protégés).

37. En ce qui concerne le champ matériel des infractions imposées par la directive, le Conseil d'Etat constate que le droit français le couvre déjà à quelques exceptions près. Sans que le recensement, mené seulement dans les domaines que la lettre de mission désigne comme prioritaires, soit exhaustif, le Conseil d'Etat identifie dans le code de l'environnement les écarts suivants.

Alors que le m) de l'article 3, paragraphe 2, de la directive prévoit un délit pour les « *captages d'eaux de surface ou d'eaux souterraines, lorsqu'un tel comportement cause ou est susceptible de causer des dommages substantiels à l'état écologique ou au potentiel écologique des masses d'eau de surface ou à l'état quantitatif des masses d'eau souterraines* », ne sont actuellement réprimés que les délits (articles L. 173-1 à L. 173-3) et contraventions (article R. 216-12) pour les prélèvements d'eau réalisés sans le titre requis ou en méconnaissance des prescriptions édictées, ou le fait de ne pas respecter les prescriptions des arrêtés préfectoraux de restriction de l'usage de l'eau, notamment dans les zones de tensions quantitatives (contravention de 5ème classe au 11° de l'article R. 216-12).

De même, alors que le e) du même article de la directive pénale de 2024 réprime la réalisation de projet soumis à étude d'impact sans le titre requis, le champ de cette infraction obligatoire n'est qu'en partie couverte par l'article L. 173-1 du code de l'environnement, qu'il est proposé au point 48 d'étendre à toutes les autorisations environnementales, au sens de l'article L. 181-1 de l'environnement.

En outre, alors que le q) de l'article 3, paragraphe 1, de la directive pénale de 2024 (et l'article 5, paragraphe1, sous e) imposent une peine de 3 ans de prison en cas de détérioration

illégale d'un habitat au sein d'un site Natura 2000 (zone spéciale de conservation au titre de l'annexe II de la directive 92/43/CEE), ce délit n'existe pas dans les textes en vigueur.

La transposition de la directive conduit à renforcer la logique de proportionnalité de la réponse pénale

38. La directive impose la répression des comportements illicites au regard du droit de l'Union ou des normes nationales qui en assurent la mise en œuvre, dès lors qu'ils sont « *intentionnels* » ou commis *« par négligence au moins grave* ».

Elle prévoit également la répression de l'incitation, de la complicité et de la tentative, traduisant une volonté d'appréhender la criminalité environnementale dans toutes ses dimensions.

S'agissant de l'élément moral des infractions, le Conseil d'Etat relève que l'article 121-3 du code pénal prévoit qu'il peut y avoir crime ou délit non seulement quand il y a « *intention de le commettre* » mais également « *lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement (…) ».* L'expression « *négligence grave* » n'existe traditionnellement dans le droit national que pour désigner le comportement de la victime d'un dommage de nature à réduire la réparation que lui doit l'auteur du dommage ou son assureur. La qualification de *« négligence grave »* a été introduite pour désigner le comportement de l'auteur du manquement pour la première fois par l'article 31 de la loi n° 2025-268 du 24 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture (dite OSARGA) aux articles L. 171-7-2 et L. 415-3 du code de l'environnement s'agissant des atteintes à la conservation d'espèces protégées (voir point 101).

Le Conseil d'Etat estime, d'une part, qu'il n'est pas opportun de consacrer dans le droit de l'environnement des notions autonomes de celles du droit pénal général s'agissant de l'élément moral des infractions et, d'autre part, que la transposition de la directive n'impose pas d'apporter des modifications au droit national en ce qui concerne la définition de l'intention. D'une part, parce que la directive elle-même précise en son considérant 27 que « *la notion de négligence grave doit être interprétée conformément au droit national* », et comme cela ressort de la comparaison avec la version en langue anglaise, la qualification de la négligence dans la directive se rattache à une nécessité du droit de la *common law*. D'autre part, parce que la qualification de « négligence » en droit pénal français comporte déjà la prise en compte d'une certaine gravité du comportement, que le terme n'a pas dans le vocabulaire courant.

39. Concernant la proportionnalité de la réponse pénale à la gravité des atteintes à l'environnement, la directive prévoit des niveaux de peines différents selon les incidences des manquements sur l'environnement et sur les personnes.

Elle impose des formes spéciales d'infractions (écocides), assorties de peines renforcées, lorsque les faits entraînent des destructions ou des dommages particulièrement graves, étendus, durables ou irréversibles, allant jusqu'à 10 ans d'emprisonnement en cas de mort d'une personne.

À l'inverse, certains comportements ne sont pénalement répréhensibles que s'ils dépassent un certain seuil de gravité, apprécié notamment au regard du caractère « *non négligeable* » des quantités en cause ou du caractère « *significatif* » des atteintes. Le paragraphe 8

de l'article 3 explicite que ces notions doivent s'apprécier en tenant compte : du nombre d'éléments concernés ; de l'ampleur du dépassement de seuils, valeurs ou autre paramètre fixés par le droit national ou celui de l'Union ; « *de l'état de conservation des espèces animales ou végétales concernées* » et du coût de la restauration de l'environnement lorsqu'il est possible de l'évaluer.

Le Conseil d'Etat constate que si certains termes n'existent pas à l'identique pour définir les infractions correspondantes en droit national, le respect de la directive n'impose pas de les introduire car les notions similaires existent déjà et permettant de tenir compte des incidences des manquements sur l'environnement, comme le requiert la directive. Ainsi, le droit national connaît déjà le concept *« d'atteintes graves et durables »* pour l'écocide défini à l'article L. 231-3 du code de l'environnement et inversement sanctionne les atteintes à « *la conservation* » des espèces et non pas à un spécimen en tant que tel, ce qui permet de tenir compte du caractère éventuellement « négligeable » ou « non significatif » (article L. 415-3 du même code ; voir partie V).

La transposition de la directive conduit à réviser l'échelle des peines

40. La directive fixe des niveaux minimaux de peines maximales d'emprisonnement pour les personnes physiques (3, 5 ou 8 ans selon les cas, jusqu'à 10 ans en cas de mort d'une personne), ainsi que des obligations en matière de peines complémentaires (amendes, réparation environnementale, interdictions professionnelles, publication des décisions, etc.). Pour les personnes morales, la directive impose des amendes pouvant atteindre 3 à 5 % du chiffre d'affaires mondial ou des montants forfaitaires de 24 000 à 40 000 €, qui peuvent également être assorties de mesures complémentaires (fermeture d'établissement, dissolution, etc.).

Pour certains délits, les peines fixées par la directive sont significativement plus élevées que dans le code de l'environnement. Cela impose de relever certaines peines, ce qui, dans certains cas, pourrait être fait par la création de circonstances aggravantes, comme cela est indiqué aux points 46 à 51[4].

41. Au-delà de ce qui est strictement imposé pour la transposition de la directive, le renforcement de la logique de proportionnalité qui en résulte et sur laquelle la lettre du Premier ministre demande au Conseil d'Etat des préconisations, invite à réviser l'échelle des peines environnementales, tant pour les délits que pour les contraventions.

42. En ce qui concerne les délits, le Conseil d'Etat constate que l'échelle des peines privatives de liberté dans le code de l'environnement n'est pas systématiquement conforme à celle fixée par l'article 131-4 du code pénal pour les délits (1, 2, 3, 5, 7, 10 ans). La loi environnementale peut certes être regardée comme une loi spéciale dérogeant à la loi pénale générale. Toutefois, le Conseil d'Etat recommande au Gouvernement, outre les ajustements imposés par la directive pénale de 2024, d'harmoniser les durées de peine en se conformant à celles de l'article 131-4 du code pénal. Le choix d'augmenter ou de diminuer les durées, par exemple pour celles actuellement fixées à 4 ans (par exemple, article L. 541-46) devra être fait en tenant compte de la directive pénale de 2024 ainsi que des orientations de politique pénale et des peines complémentaires qui peuvent être prononcées.

Le Conseil d'État recommande également de mieux prendre en compte le bénéfice susceptible d'être retiré de certaines infractions par les personnes physiques, afin d'assurer une

[4] Voir, en annexe, le tableau des peines actuelles et préconisées pour transposer la directive et procéder aux mises en cohérence qui devraient en découler.

cohérence avec les dispositions de la directive relatives au montant des amendes applicables aux personnes morales. Les peines d'amendes mériteraient d'être portées jusqu'au quintuple (pour les délits) ou au doublement (pour les contraventions de cinquième classe) de l'avantage tiré de la commission de l'infraction. Ce quantum existe pour les infractions mentionnées aux articles L. 231-1 du code de l'environnement et pourrait être généralisé.

Enfin, le Conseil d'Etat constate que certains actes d'enquête ne peuvent être réalisés que pour les infractions punies d'au moins 3 ans d'emprisonnement : les réquisitions téléphoniques (articles 60-1-2 et 77-1-1 du CPP), la géolocalisation (articles 203-32 à 230-44 du CPP), la perquisition sans assentiment dans le cadre de l'enquête préliminaire (article 76 du CPP), l'audition de témoins sous couvert d'anonymat lorsque celle-ci est susceptible de mettre gravement en danger la vie ou l'intégrité physique de ces personnes, des membres de leur famille ou de leurs proches (article 706-58 du CPP), et la délivrance de mandats de recherche (articles 70 et 77-4 du CPP). Il préconise d'en tenir compte pour rehausser de 2 à 3 ans le niveau de peine encourue pour les délits pour lesquels ces techniques d'enquête sont justifiées.

43. En ce qui concerne les contraventions, les peines sont fixées de manière générale à l'article 131-13 du code pénal, par des amendes dont les montants vont de 38 € à 1 500 € et 3 000 € en cas de récidive. Le Conseil d'Etat constate que ces montants n'ont pas été réévalués au moins depuis le passage à l'euro et ont ainsi diminué en valeur relative, l'inflation cumulée depuis 2002 étant de plus de 45 %. Il invite le Gouvernement à apprécier l'opportunité de réévaluer ces montants pour leur donner un caractère plus dissuasif.

44. Le Conseil d'Etat préconise par ailleurs, lorsque cela est possible et pertinent, que les amendes contraventionnelles soient punies de peines proportionnées au nombre ou au volume d'objets infractionnels constatés. Un tel dispositif est par exemple organisé au 5° de l'article R. 436-68 du code de l'environnement, qui permet d'appliquer l'amende autant de fois qu'une certaine quantité de poissons a été pêchée au-delà du quota autorisé. Dans d'autres domaines que ceux de l'environnement, la même logique existe, notamment pour les infractions au droit du travail, avec la multiplication de l'amende par le nombre de salariés rémunérés ou employés dans des conditions illégales (code du travail, code minier, code de la sécurité sociale, …). Cette modalité a l'avantage d'être plus dissuasive qu'une contravention unique et de permettre une meilleure adéquation entre l'importance du manquement et sa sanction. Cependant, il faut que la quantification puisse être aisément réalisée et que la rédaction de la sanction permette d'appliquer au moins une fois la contravention si le volume de référence n'est pas atteint.

Le Conseil d'Etat invite donc le Gouvernement à étudier la faisabilité opérationnelle de telles contraventions en particulier dans les domaines dans lesquels cela paraît le plus pertinent. Outre pour certaines contraventions relatives aux déchets, cela pourrait concerner certaines infractions aux règles de protection de l'eau et de la nature pour prendre en compte les volumes d'eau prélevés au-delà de la quantité réglementée en période de sécheresse (article R. 216-9 du code de l'environnement) ou pour une IOTA (article R. 216-12 du même code), le nombre de spécimens illégalement chassés ou de pêchés (titre IV du code de l'environnement), ou les volumes de bois produits de façon illicite (code forestier).

Renforcer la cohérence et la lisibilité des bases légales des incriminations environnementales

45. L'ordonnance du 11 janvier 2012 a institué un régime de sanctions communes à plusieurs polices spéciales, dans le chapitre III du titre VII du livre I[er] (articles L. 173-1 et suivants) du code de l'environnement. Toutefois, ce mouvement est inachevé et a été récemment fragilisé par des modifications législatives sectorielles. Le Conseil d'Etat recommande de profiter de la transposition de la directive pour renforcer la cohérence et la lisibilité des bases légales des incriminations environnementales en opérant un certain nombre de modifications dans le code de l'environnement.

1/ Restructurer et regrouper les incriminations transversales dans le livre Ier du code de l'environnement en améliorant la cohérence de l'échelle des peines

46. En premier lieu, le Conseil d'Etat recommande de regrouper dans le livre Ier du code de l'environnement toutes les incriminations qui peuvent être communes à plusieurs livres de ce code et de ne laisser dans les autres livres que celles qui sont spécifiques aux dispositions qu'ils contiennent.

Cela conduirait notamment à restructurer le chapitre III du titre VII du livre I[er] en une première section regroupant les sanctions encourues en cas de manquement aux obligations fixées par les régimes de police administrative, reprenant pour l'essentiel les articles L. 173-1 et suivants, et une seconde section regroupant les incriminations générales pour les atteintes graves à l'environnement, reprenant les dispositions actuellement codifiées aux articles L. 231-1 à L. 231-3 (sous réserve de ce qui sera indiqué au point 74 sur les déchets pour l'article L. 231-2).

Inversement, les dispositions qui ne concernent que certaines activités devraient être recodifiées dans les dispositions propres à ces activités. Tel est notamment le cas des dispositions relatives aux installations d'élevage ajoutées au I de l'article L. 173-1 (pour les sanctions pénales) et à l'article L. 171-7-3 (pour les sanctions administratives) par l'article 32 de la loi OSARGA. Le Conseil d'Etat invite le Gouvernement à réexaminer ces dispositions à l'occasion du régime spécifique à l'élevage qu'il prépare, en vérifiant que la combinaison des seuils fixés par la nomenclature nationale et de la tolérance de 15 % est compatible avec la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, et en prévoyant que cette tolérance n'est que transitoire le temps de la régularisation. De même, les dispositions spécifiques aux atteintes aux espèces ajoutées par l'article 31 de la même loi, outre ce qui en est dit au point 34, n'ont en tout état de cause pas leur place à l'article L. 171-7-2.

47. En second lieu, le Conseil d'Etat recommande de mieux proportionner les incriminations et les peines selon la gravité des manquements, appréciée notamment au regard des régimes administratifs méconnus. Le code de l'environnement distingue déjà la méconnaissance des principaux régimes d'autorisation administrative, qui concernent les activités susceptibles d'avoir le plus d'incidences sur l'environnement, des autres régimes. Mais s'agissant des premiers, le périmètre doit être élargi et les quanta de peines réhaussés pour transposer la directive. Et s'agissant des seconds, des harmonisations de peines sont indispensables. Par ailleurs, le code de l'environnement opère déjà une distinction entre, d'une part, les peines sanctionnant la réalisation d'une opération sans le titre requis (autorisation, déclaration, dérogation, ...) et, d'autre part, les peines sanctionnant la poursuite d'une opération en violation d'une décision de police (refus de titre, mise en demeure, décision judiciaire, ...). Le Conseil d'Etat préconise de conserver cette distinction et la gradation des sanctions qui l'accompagne.

48. S'agissant des principaux régimes d'autorisation administrative pour les activités susceptibles d'avoir le plus d'incidences sur l'environnement, l'article L. 173-1 incrimine actuellement le fait de réaliser une opération sans le titre administratif requis lorsque celle-ci relève du régime de l'autorisation au titre des IOTA (article L. 214-3), de l'autorisation ou de l'enregistrement ICPE (articles L. 512-1 et L. 512-7), des autorisations relatives aux canalisations de transport de gaz, d'hydrocarbures et de produits chimiques (article L. 555-1), des activités bruyantes (articles L. 571-2 et L. 571-6) et des activités ayant un impact sur l'environnement en Antarctique (article L. 712-1).

Le Conseil d'Etat suggère de reformuler l'incrimination de façon plus simple pour inclure le fait d'exploiter une installation ou un ouvrage, d'utiliser des objets ou dispositifs, de réaliser des travaux, ouvrages, aménagements ou toute autre opération sans le titre requis. Il recommande d'en étendre le champ à toute opération réalisée sans l'autorisation environnementale requise par l'article L. 181-1 du code de l'environnement, ce qui implique d'ajouter au champ actuel l'autorisation supplétive de l'évaluation environnementale et les titres miniers. Le Conseil d'Etat suggère d'étudier l'opportunité d'élargir également le champ de cette infraction aux autres régimes d'autorisation relatifs à la prévention des risques, pollutions et nuisances du livre V du code de l'environnement (substances dangereuses, organismes génétiquement modifiés, produits et équipements à risque, nucléaire).

La peine encourue est actuellement fixée pour les activités relevant de l'article L. 173-1 à un an d'emprisonnement et 75 000 € d'amende. Pour l'ensemble des activités relevant du périmètre préconisé au paragraphe précédent, elle devra être portée à 5 ans d'emprisonnement afin d'assurer la transposition de la directive (articles 3 et 5). Quant au montant de l'amende, si la directive n'impose pas de le réévaluer, le Conseil d'Etat observe que le montant n'a pas été modifié au moins depuis l'ordonnance de 2012, ce qui équivaut à une baisse en valeur relative : en appliquant l'inflation observée, cette somme est équivalente à environ 60 000 € en 2025. Un montant équivalent en valeur à celui de 2012 serait 93 000 €.

49. Le II actuel de l'article L. 173-1 punit plus sévèrement le refus par l'intéressé de se conformer à une décision de l'autorité administrative (opposition ou refus de délivrance d'un titre, retrait de celui-ci, mise en demeure, fermeture administrative, suppression de l'activité, injonction de remise en état) ou de l'autorité judiciaire (ordonnant l'arrêt ou l'interdiction de l'opération ou activité). La peine actuelle est de 2 ans d'emprisonnement et de 100 000 € d'amende. La directive impose de porter la peine d'emprisonnement à 5 ans au moins. Par cohérence avec l'augmentation du quantum préconisé ci-dessus et pour tenir compte de ce que persister à agir sans le titre requis en violation d'une décision administrative ou judiciaire est encore plus grave, l'amende devrait être plus élevée que celle fixée par le I de l'article L. 173-1. Le Conseil d'Etat suggère qu'elle soit fixée au moins à 150 000 €.

50. S'agissant des autres régimes d'autorisation administrative du code de l'environnement (entendus comme incluant aussi les régimes de déclaration et les octrois de dérogation à un principe d'interdiction), le Conseil d'Etat constate que le livre I^{er} ne prévoit pas à ce jour de délit général sanctionnant la réalisation d'une opération sans le titre requis. Ainsi, par exemple, le fait de réaliser ou d'exploiter une installation sans la déclaration requise au titre de la législation IOTA (article R. 216-12) ou sur les ICPE (article R. 514-4) est puni d'une contravention de cinquième classe. La réalisation de travaux sans le titre requis est punie : dans les réserves naturelles de 30 000 € d'amende et 6 mois d'emprisonnement (article L. 332-25) ; dans les parcs nationaux de 100 000 € et 2 ans (article L. 331-26) ; en site inscrit de 100 000 € et 6 mois (article L. 341-19) ; la modification de site classé de 150 000 € et 1 an et la destruction d'un site classé de 375 000€ et 2

ans (article L. 341-19). Le fait de porter atteinte à la conservation d'espèces ou d'habitats naturels, d'introduire volontairement dans le milieu naturel, de transporter, de produire, de vendre ou d'acheter certaines espèces, de détruire des sites d'intérêt géologiques, d'exploiter un établissement détenant en captivité des animaux de la faune sauvage sans le titre requis ou en méconnaissance des prescriptions édictes est puni de 3 ans d'emprisonnement et 150 000 € d'amende (article L. 415-3). En revanche, il n'existe pas de délit réprimant un défaut d'autorisation pour réaliser des aménagements dans un site Natura 2000 (article L. 414-4), alors que cette réglementation existe pour mieux protéger les sites dont la conservation présente un intérêt particulier.

Le Conseil d'Etat recommande à cet égard de rationaliser le droit applicable, et suggère deux voies possibles.

L'une est de définir dans le livre I^er^ une infraction commune réprimant la réalisation d'une opération sans le titre requis (sauf pour les déclarations dont la méconnaissance doit rester sanctionnée par une contravention), pour tous les autres régimes administratifs n'étant pas déjà visés par le I de l'article L. 173-1 du code de l'environnement. Le quantum pourrait être de 3 ans de prison pour être aligné avec celui qu'impose la directive pour les captages d'eau, mises à mort d'espèces protégées, dégradations d'habitats, sans le titre requis. L'amende pourrait être de 75 000 €.

L'autre voie possible, si le législateur ne veut pas fixer ce niveau de peine d'emprisonnement pour tous ces régimes, est de maintenir des délits distincts dans les différents livres du code pour chacun des régimes administratifs mentionnés au paragraphe précédent mais en harmonisant les peines pour leur donner de la cohérence. Il pourrait alors être envisagé de fixer une peine d'emprisonnement de 3 ans dans les cas où cela est imposé par la directive, et d'un an dans les autres cas, et de fixer des montants d'amende eux aussi de deux niveaux distincts.

Par ailleurs, pour ces mêmes régimes, l'article L. 173-2 sanctionne la poursuite d'une opération sans se conformer à la mise en demeure édictée en application des articles L. 171-7 ou L. 171-8. La peine est actuellement fixée à un an d'emprisonnement et 15 000 € d'amende pour certains régimes (déclaration au titre de la loi sur l'eau ou des installations classées, autorisation de travaux dans les réserves naturelles, autorisation d'ouverture d'un établissement de faune sauvage, dérogation à l'interdiction d'atteinte au patrimoine naturel) et de 2 ans d'emprisonnement et 100 000 € d'amende pour d'autres (autorisation de travaux dans les parcs nationaux, déclaration de commerce d'espèces protégées, déclaration d'accès aux ressources génétiques et aux connaissances traditionnelles). Le Conseil d'Etat considère que l'hétérogénéité de ces peines ne se justifie pas et préconise de fixer la sanction à 3 ans d'emprisonnement par cohérence avec les quanta imposés par la directive, et à 100 000 € d'amende.

51. En troisième lieu, le Conseil d'Etat constate que le paragraphe 2 de l'article 5 de la directive pénale de 2024 impose des peines maximales d'emprisonnement d'au moins 5 ans, 8 ans ou 10 ans lorsque certains manquements (notamment les rejets, émissions, productions, mises sur le marché, de certaines substances ; exploitation d'ICPE ; activités minières), ont effectivement porté une atteinte grave à la santé ou à la sécurité des personnes, ou provoqué une dégradation substantielle de la faune, de la flore, de la qualité de l'air, du sol ou de l'eau, ou causé la mort d'une personne.

Or actuellement, l'article L. 173-3 prévoit déjà un régime de sanctions renforcées lorsque les faits prévus aux articles précédents ont causé de tels dommages, mais les peines d'emprisonnement sont comprises entre 2 ans et 5 ans et les peines d'amendes entre 75 000 € et

300 000 €. L'article L. 173-3-1 du code de l'environnement punit ces mêmes faits de 3 ans d'emprisonnement et de 250 000 € d'amende, ce montant pouvant être porté jusqu'au triple de l'avantage tiré de la commission de l'infraction, lorsqu'ils exposent directement la faune, la flore ou la qualité de l'eau à un risque immédiat d'atteinte grave et durable.

Le Conseil d'Etat préconise d'unifier les peines dans le cadre de la directive en prévoyant : pour les faits prévus aux articles L. 173-1 et L. 173-2 jusqu'à 8 ans d'emprisonnement et 300 000 € d'amende, et pour les autres cas de non-respect des prescriptions qui ont porté une atteinte grave à l'environnement, de 5 ans et 150 000 € d'amende.

La recodification que préconise le Conseil d'Etat dans une deuxième section du chapitre III du titre VII du livre I^{er} des actuels articles L. 231-1 et L. 231-3 permettrait de créer un continuum des peines pour les atteintes graves à l'environnement. Actuellement, l'article L. 231-1 sanctionne de 5 ans d'emprisonnement et d'1 million d'euros d'amende le fait, en violation manifestement délibérée d'une obligation de prudence ou de sécurité, de provoquer des pollutions graves et durables de l'air, de l'eau ou des milieux naturels ayant des effets nuisibles sur la santé humaine, la faune ou la flore. L'article L. 231-3 érige en écocide les infractions prévues aux articles L. 231-1 et L. 231-2 lorsqu'elles sont commises de manière intentionnelle et qu'elles causent des atteintes graves et durables à l'environnement ou à la santé. Les peines sont alors portées à 10 ans d'emprisonnement et à 4,5 millions d'euros d'amende, montant pouvant être augmenté jusqu'au décuple de l'avantage tiré de l'infraction. Le Conseil d'Etat estime qu'il n'est pas nécessaire de modifier ces quanta.

Ainsi, les différentes modifications recommandées pour le livre I^{er} du code de l'environnement permettront de donner davantage de cohérence à l'échelle des peines et de la rendre conforme aux exigences de la directive.

2/ Réviser les autres livres du code de l'environnement et assurer la cohérence avec les autres codes comportant des dispositions ayant le même objet, s'agissant des incriminations et des peines

52. Corrélativement, le Conseil d'Etat recommande de procéder, pour les livres II à V du code de l'environnement, à une révision des incriminations et des peines afin de renforcer la cohérence et l'intelligibilité de la norme pénale environnementale et de rationaliser les bases légales sans réduire le niveau de protection de l'environnement.

Un certain nombre d'incriminations ne font jamais, ou très rarement, l'objet de constatations, de poursuites ou de condamnations. Cela ne permet pas d'en déduire que ces incriminations sont inutiles. La loi pénale exerce en effet une fonction préventive et symbolique : l'existence d'une incrimination contribue à orienter les comportements et à garantir l'effectivité des normes environnementales. En outre, comme il a été dit précédemment, l'incrimination pénale de certains comportements résulte d'obligations imposées par le droit de l'Union européenne ou par des conventions internationales.

Néanmoins, plusieurs améliorations peuvent être apportées, de nature à diminuer le nombre de bases légales, à accroitre la clarté, l'intelligibilité et la cohérence du droit répressif.

Le Conseil d'Etat préconise, en premier lieu, de réaliser des rationalisations légistiques. Elles peuvent être apportée par des recodifications afin de regrouper, dans des subdivisions dédiées, les sanctions pénales qui sont aujourd'hui dispersées alors qu'elles se rapportent à une

même réglementation. Tel est, par exemple, le cas pour les sanctions se rapportant à la pêche en eau douce et à la gestion des peuplements piscicoles, dont un certain nombre sont disséminées au sein des obligations et des règles procédurales dans le titre III du livre IV : celles-ci devraient être regroupées dans le chapitre VII de ce titre, et l'intitulé de celui-ci (actuellement « dispositions pénales *complémentaires* ») adapté en conséquence. Elles peuvent également être apportées en regroupant en une même disposition l'incrimination de faits identiques ou très semblables, tout en prévoyant, le cas échéant, une gradation des peines lorsque des circonstances aggravent les impacts sur l'environnement.

Le Conseil d'Etat préconise, en deuxième lieu, une mise en cohérence avec les dispositions d'autres codes réprimant des faits similaires, en particulier s'agissant des sanctions relatives aux abandon de déchets (voir partie V).

En troisième lieu, le Conseil d'Etat invite le Gouvernement à vérifier l'opportunité de conserver des contraventions qui peuvent être redondantes avec des sanctions administratives et des peines délictuelles. A la suite des réformes de la police de l'environnement en 2012 puis de l'autorisation environnementale en 2017, une unification des sanctions administratives et des délits a été réalisée pour un certain nombre de régimes administratifs mais en laissant subsister dans les livres II à V des contraventions sanctionnant des manquements qui peuvent également relever d'une procédure administrative et d'un délit. Cela peut notamment être le cas de certaines des incriminations des articles R. 216-12 et R. 514-4.

53. Eu égard à la nécessité d'ajustements ponctuels mais relativement nombreux et techniques pour réaliser la transposition de la directive pénale de 2024, le Conseil d'Etat recommande au Gouvernement de solliciter du Parlement l'autorisation d'y procéder par ordonnance, dès qu'un projet de loi le permettra puisque la transposition aurait dû être réalisée pour le 21 mai 2026. Il recommande également que l'habilitation permette également de réaliser les mises en cohérence des bases législatives et des niveaux de peine préconisés dans cet avis même si elles ne sont pas imposées par la directive.

IV. – Adapter les réponses pénales aux enjeux pour qu'elles soient plus pédagogiques et rendre plus systématique la remise en état de l'environnement

54. La lettre de mission interroge également le Conseil d'État sur les moyens d'améliorer l'adaptation des réponses pénales. Celui-ci estime que cette amélioration doit reposer, d'une part, sur le recours, lorsque cela est possible et pertinent, aux alternatives aux poursuites ainsi qu'aux procédures simplifiées, afin de réserver les poursuites avec audiencement aux comportements et atteintes à l'environnement les plus graves et, d'autre part, sur le développement des peines alternatives et des peines complémentaires (qui en matière contraventionnelle et correctionnelle peuvent compléter ou remplacer la peine principale), afin de renforcer la vocation pédagogique des sanctions pour favoriser la prise de conscience des enjeux environnementaux et imposer la remise en état de l'environnement chaque fois que cela est nécessaire.

55. Aux termes de l'article 40-1 du CPP, il appartient au procureur de la République d'apprécier l'opportunité des suites à réserver à tout procès-verbal qui lui est adressé : un classement sans suite, l'engagement des poursuites, ou la mise en œuvre d'une procédure alternative aux poursuites (Conseil constitutionnel, décision n° 2011-125 QPC du 18 mai 2011, point 12).

En matière d'atteintes à l'environnement, les directives de politique pénale (des 21 avril 2015, 11 mai 2021 et 9 octobre 2023) invitent les parquets à engager des poursuites en faisant comparaître le mis en cause devant le tribunal en cas d'obstacle aux fonctions, de réitération ou de dommage grave tenant au caractère irréversible de l'atteinte à l'environnement ou au risque causé à la santé ou à la sécurité des personnes. Dans les autres cas, le procureur privilégie en général un mode de poursuite simplifié ou des alternatives aux poursuites. Quelle que soit l'orientation procédurale, il est recommandé de rechercher systématiquement la remise en état des lieux.

Il ressort des statistiques du ministère de la justice qu'environ 22 000 affaires relevant du contentieux environnemental sont traitées chaque année par les parquets, représentant 1 % des affaires traitées par les juridictions, dont 25 % sont déclarées non poursuivables (auteur inconnu, charges insuffisantes, infractions insuffisamment caractérisées, extinction de l'action publique). Sur les affaires poursuivables, moins de 10 % sont classées sans suite pour inopportunité des poursuites (notamment pour régularisation d'office), 30 % sont poursuivies et 60 % font l'objet d'une alternative aux poursuites.

Les alternatives aux poursuites : une réponse pénale adaptée aux atteintes environnementales de faible et moyenne gravité

56. Les alternatives aux poursuites offrent une rapidité de mise en œuvre et permettent la recherche d'une remise en état du milieu naturel, tout en étant plus favorables à la personne mise en cause, celle-ci ne faisant pas l'objet d'une condamnation, et la sanction étant réduite par rapport à celle légalement encourue. En cas d'échec de la mesure alternative, le procureur de la République, sauf circonstances particulières, met en œuvre les poursuites.

Ces alternatives aux poursuites se sont diversifiées au fil du temps : le procureur peut notamment décider, dans tous les champs du droit pénal, un avertissement pénal probatoire (qui remplace le rappel à la loi), un classement sous condition de réparation du dommage ou de régularisation de la situation, une médiation (article 41-1 du CPP), une composition pénale (articles 41-2 et 41-3 du CPP), une transaction pénale et en plus, spécifiquement en matière environnementale, une convention judiciaire d'intérêt public. Le Conseil d'Etat concentre son analyse sur ces deux dernières alternatives.

57. S'agissant de la transaction pénale, elle peut, en application de l'article L. 173-12 du code de l'environnement, être proposée par l'autorité administrative à une personne physique ou morale, tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement. Les directives de politiques pénales recommandent que la transaction pénale soit mobilisée pour des manquements de faible gravité portant une atteinte limitée à l'environnement et lorsqu'il n'y a pas eu de plainte tendant à la réparation d'un préjudice[5]. Si elle est acceptée par l'auteur de l'infraction, la transaction doit être homologuée par le procureur de la République. La proposition de transaction doit tenir compte des circonstances relatives à l'infraction et au commettant. Elle précise l'amende transactionnelle que l'auteur de l'infraction devra payer, dont le montant ne peut excéder le tiers du montant de l'amende encourue, ainsi que, le cas échéant, les obligations qui lui seront imposées, tendant à

[5] Les victimes des infractions environnementales sont informées, en considération de l'article 40-2 du CPP, du recours à la procédure transactionnelle, mais elles ne sont pas admises à y exercer l'action civile. Le Conseil constitutionnel estime néanmoins que cette seule information est de nature à préserver leur droit d'exercer un recours juridictionnel effectif, celles-ci pouvant *« agir pour demander la réparation de leur préjudice devant les juridictions civiles ainsi que, dans le délai de la prescription de l'action publique, devant les juridictions répressives »* (décision n° 2014-416 QPC du 26 septembre 2014, point 10).

faire cesser l'infraction, à éviter son renouvellement, à réparer le dommage ou à remettre en conformité les lieux. L'action publique est éteinte lorsque l'auteur de l'infraction a exécuté dans les délais impartis l'intégralité des obligations résultant pour lui de l'acceptation de la transaction. La transaction pénale a été étendue à l'ensemble des contraventions (sauf celles pour lesquelles l'action publique est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire en application de l'article 529 du CPP) et des délits prévus et réprimés par le code de l'environnement, à l'exception des délits punis de plus de 2 ans d'emprisonnement.

Il résulte des données disponibles et de celles communiquées au Conseil d'Etat que sur la période 2019-2024, 1365 transactions pénales ont été validées, représentant 8 % des affaires poursuivables. Le recours aux transactions est croissant et produit des effets positifs en ce qu'il assure une bonne acceptation de la sanction et le plus souvent une remise en état des lieux.

Le Conseil d'Etat recommande de rehausser le seuil des délits pour lesquels il peut être recouru à la transaction de 2 ans à 5 ans, afin de permettre l'utilisation de cette modalité dans davantage de cas et en cohérence avec le rehaussement des quanta examiné dans la partie III. Il préconise aussi une mise en cohérence des seuils de recours possible à la transaction pénale entre les codes de l'environnement, code rural et de la pêche maritime, forestier, voire une extension au code minier et au code de la santé publique.

58. S'agissant de la convention judiciaire d'intérêt public prévue à l'article 41-1-3 du CPP pour les atteintes à l'environnement (CJIPE), elle permet au procureur de la République, tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement, de proposer la conclusion d'une telle convention à une personne morale, publique ou privée, mise en cause pour un ou plusieurs délits prévus par le code de l'environnement. Cette convention peut imposer une ou plusieurs obligations, notamment le versement d'une amende d'intérêt public, dont le montant est fixé de manière proportionnée, le cas échéant en fonction des avantages tirés des manquements, dans la limite de 30 % du chiffre d'affaires moyen annuel des trois derniers exercices connus, la régularisation de la situation dans une délai maximal de 3 ans, le dessaisissement au profit de l'État de tout ou partie des biens saisis, ainsi que la réparation du préjudice écologique dans un délai maximal de 3 ans. Lorsque la victime est identifiée, la convention prévoit également, sauf réparation déjà intervenue, les modalités d'indemnisation du dommage causé par l'infraction, dans un délai maximal d'un an.

Les directives de politique pénale recommandent de recourir à cette alternative aux poursuites pour des manquements plus graves que ceux faisant l'objet d'une transaction pénale. Le projet de convention, établi par le procureur et accepté par la personne morale, est soumis à la validation du président du tribunal, qui procède préalablement à l'audition, en audience publique, de la personne morale mise en cause et de la victime. L'ordonnance de validation n'emporte pas déclaration de culpabilité et n'a ni la nature ni les effets d'un jugement de condamnation. Elle n'est pas inscrite au bulletin n° 1 du casier judiciaire mais fait l'objet de mesures de publicité.

Il résulte des données communiquées au Conseil d'Etat qu'au cours de la période 2022-2025, 37 CJIPE ont été validées, dont 26 comprennent des obligations de régulariser la situation dans le cadre d'un programme de mise en conformité ou de remise en état.

Il s'avère en pratique que le délai de 3 ans pour l'exécution des obligations peut être insuffisant dans certains cas. C'est pourquoi le Conseil d'Etat recommande d'allonger le délai d'exécution des obligations de mise en conformité et de réparation de trois à cinq ans. Il préconise d'étendre le recours à la CJIPE aux infractions relatives à l'environnement réprimées par le code forestier, le code rural et de la pêche maritime. Son extension au code minier et aux infractions du code de la santé publique liées à l'environnement pourrait être envisagée.

Parmi les procédures de poursuites simplifiées : des critères pour recourir aux amendes forfaitaires

59. Lorsqu'il décide d'engager des poursuites pénales, le parquet peut envisager des procédures simplifiées, en particulier, l'ordonnance pénale (article 495 du CPP pour certains délits, et article 524 du CPP pour les contraventions qui permettent la condamnation à une amende ou à certaines peines sans comparution), la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (article 495-7 du CPP pour les délits) ou le traitement par la procédure de l'amende forfaitaire. En matière environnementale, c'est spécifiquement cette dernière modalité qui est utilisée et sur l'extension de laquelle le Gouvernement interroge le Conseil d'Etat.

60. L'amende forfaitaire contraventionnelle est un mode simplifié, prévu par l'article 529 du CPP, pour le traitement des contraventions limitativement énumérées à l'article R 48-1 du même code. Le paiement dans le délai prescrit éteint l'action publique. Cette procédure n'est pas applicable si plusieurs contraventions sont constatées simultanément dont l'une au moins ne peut donner lieu à une amende forfaitaire, ou lorsque la loi prévoit que la récidive de la contravention constitue un délit. À défaut de paiement, le contrevenant s'expose à une amende forfaitaire majorée. Il conserve toutefois la possibilité de former une réclamation ou une requête en exonération. En tout état de cause, cette procédure demeure facultative : aucune disposition légale n'interdit au ministère public de recourir aux voies de droit commun pour exercer l'action publique (Cour de cassation, chambre criminelle, 12 mars 2002, n° 01-84.596).

Ancienne en matière contraventionnelle (articles 529 à 530-6 et R. 48-1 à R. 49-8 du CPP), la possibilité de recourir à l'amende forfaitaire a été étendue par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle à certains délits. En vertu de l'article 495-17 du CPP « *lorsque la loi le prévoit, l'action publique est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire délictuelle fixée par la loi, qui ne peut excéder le montant prévu au premier alinéa de l'article 131-13 du code pénal* », soit 3 000 € correspondant au plafond des amendes contraventionnelles. Ce dispositif n'est pas applicable si le délit a été commis par un mineur, ou en état de récidive légale, ou lorsque plusieurs infractions ont été constatées simultanément dont l'une au moins ne peut donner lieu à une amende forfaitaire. Bien que validé à deux reprises par le Conseil constitutionnel (décisions n° 2019-778 DC du 21 mars 2019 et n° 2022-846 DC du 19 janvier 2023), il fait l'objet de critiques réitérées, notamment par la Défenseure des droits (communiqué du 31 mai 2023 sur la décision cadre 2023-30) et la Cour des comptes (avis communiqué en mars 2023 à la commission des finances de l'Assemblée nationale, sur le bilan des amendes forfaitaires délictuelles), alors même que son périmètre ne cesse de s'accroître. La mission d'urgence sur la déjudiciarisation (qui a remis son rapport au ministre de la justice en mars 2025) a préconisé de marquer une pause dans cette expansion et le Conseil d'Etat estime qu'il n'y a pas lieu de remettre en cause cette recommandation dans le champ de l'environnement.

61. En matière environnementale, l'amende forfaitaire concerne les contraventions listées au 3° de l'article R. 48-1 du CPP (qui couvre des domaines très diversifiés, notamment relatifs à la protection d'espèces et d'espaces naturels, à la gestion des forêts, aux émissions polluantes, aux déchets, ou à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques), ainsi que quelques délits relatifs aux déchets (VIII de l'article L. 541-46 du code de l'environnement) et à la chasse (IV de l'article L. 428-5 du code de l'environnement). Le code rural et de la pêche maritime compte également de très nombreuses contraventions notamment relatives à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques.

62. Il résulte des données fournies par les ministères de l'écologie, de l'agriculture et de leurs principaux établissements publics chargés des missions de police de l'environnement,

qu'environ 5 000 amendes forfaitaires par an ont été dressées sur la période 2021-2024, essentiellement en matière de chasse, de pêche et d'infractions dans les espaces naturels. Il y a une corrélation avec le fait que les agents verbalisateurs ne disposent pas tous d'outils adaptés permettant d'émettre des amendes forfaitaires, tels que la verbalisation électronique ou l'équipement en terminaux de paiement. Ainsi, les agents de l'OFB, qui sont équipés de terminaux permettant la verbalisation électronique, ont procédé en moyenne à 4 400 procédures d'amende forfaitaire par an au cours des cinq années dont les données ont été étudiées. Mais les inspecteurs de l'environnement chargés des risques industriels n'en sont pas équipés. Le taux de recouvrement n'est connu ni des administrations chargées de la police de l'environnement, ni de l'agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI).

63. La forfaitisation présente l'avantage de la simplicité et de la rapidité, la sanction étant proche dans le temps, voire concomitante du manquement, ce qui lui confère un caractère pédagogique.

Cependant, elle présente plusieurs inconvénients. En premier lieu, les montants sont faibles et donc peu dissuasifs. Ceux de l'amende forfaitaire en matière contraventionnelle (fixés par l'article R. 49 du CPP), qui n'ont pas été réévalués depuis le passage à l'euro, sont aujourd'hui dérisoires : de 11 € pour les contraventions de la 1ère classe à 200 € pour les contraventions de la 5ème classe. Celui des plus rares amendes forfaitaires délictuelles est fixé par les dispositions qui les prévoient. Il est ainsi de 1 500 € en application du VIII de l'article L. 541-46 en cas d'abandon ou dépôt de déchets contraires à la réglementation. En second lieu, les contraventions forfaitisées ne donnent pas lieu à une inscription au casier judiciaire et ne peuvent, dès lors, constituer le premier terme de la récidive. En troisième lieu, elles ne peuvent pas donner lieu à des mesures complémentaires qui seraient dans certains cas plus dissuasives, plus pédagogiques et plus efficaces pour la protection de l'environnement.

64. Eu égard à l'ensemble des caractéristiques de cette procédure, le Conseil d'État recommande que le recours à la forfaitisation ne concerne, en matière d'environnement, que des infractions qui ont un caractère de quasi évidence, avec une identification aisée de l'auteur (habituellement une personne physique), un établissement de la matérialité des faits ne nécessitant pas d'acte d'enquête complexe, des preuves présentant un faible risque de déperdition. Il doit également être réservé aux faits qui ne portent pas, directement ou indirectement, une atteinte significative à l'environnement ou à la santé, qui ne nécessitent pas une remise en état des lieux, et ne sont pas susceptibles de faire l'objet de demandes indemnitaires ou de réparation par des victimes. La forfaitisation ne doit pas conduire à ce que les contrevenants interprètent la contravention environnementale comme une occasion pour les pouvoirs publics de percevoir de l'argent.

Par application de ces critères, certaines contraventions pourraient être rendues forfaitisables. C'est en particulier le cas de celles liées à la circulation, au stationnement, à la pratique d'activités bruyantes ou à la prise d'images dans des espaces protégés (réserves naturelles, parc national) ou les forêts prévues dans plusieurs articles du code de l'environnement et du code forestier selon les lieux. Cela peut aussi être envisagé pour certains petits abandons de déchets (dispositions présentes dans plusieurs articles du code de l'environnement et du code pénal), même si, lorsque le contrevenant est pris sur le fait, l'obliger à ramasser ses déchets et les déposer dans un lieu approprié serait plus efficace (mais une telle mesure complémentaire ne peut pas être imposée dans la procédure d'amende forfaitaire). Certaines contraventions pourraient également être forfaitisables lorsqu'elles sanctionnent le défaut de tenue d'un registre ou de certains documents, que ce soit en matière de déchets (R. 541-78 du code de l'environnement) ou de produits phytosanitaires (R. 257-2 du code rural et de la pêche maritime).

Cependant, de tels manquements, s'ils peuvent ne porter que sur la méconnaissance d'une formalité administrative sans effet, par elle-même, sur l'environnement, peuvent parfois être le révélateur de pratiques qui ne respectent pas des règles substantielles voire dissimuler des trafics de déchets.

A contrario, l'application de ces critères devrait conduire à ne plus permettre que soient forfaitisées certaines infractions, notamment celle prévue au 19° de l'article R. 541-78 du code de l'environnement pour la sortie du statut de déchet non conforme aux règles législatives.

65. En tout état de cause, le Conseil d'État estime que si le recours à la possibilité de forfaitiser des amendes est étendu, cette évolution devra être accompagnée de consignes de discernement destinées aux agents chargés des contrôles, afin qu'ils aient recours à cette modalité en tenant compte de la nature et de la gravité des faits constatés. Une telle extension supposerait également le déploiement d'outils adaptés, tels que la verbalisation électronique ou l'équipement en terminaux de paiement, ainsi qu'une information claire des personnes mises en cause, notamment quant aux voies et délais de contestation qui leur sont ouverts.

Renforcer la vocation pédagogique de la réponse pénale et imposer la remise en état des lieux

66. Le renforcement de l'acceptabilité des sanctions, sur lequel la lettre de mission interroge le Conseil d'Etat, nécessite non seulement d'en améliorer la clarté et la proportionnalité comme cela est proposé plus haut, mais aussi de renforcer la pédagogie des réponses pénales. Pour cela, le Conseil d'Etat préconise d'étendre les possibilités de prononcer des peines complémentaires et des peines alternatives et que la remise en état du milieu soit systématiquement recherchée.

67. En premier lieu, certaines peines complémentaires peuvent être plus dissuasives et pédagogiques qu'une sanction pécuniaire pour éviter une réitération. Tel est notamment le cas de l'affichage et de la diffusion de la décision de sanction, de la confiscation ou de l'immobilisation de la chose qui a servi à commettre l'infraction. Ces peines sont prévues par l'article L. 173-7 du code de l'environnement pour les infractions à ce code commises par les personnes physiques. Les personnes morales reconnues coupables peuvent aussi, en application de l'article L. 173-8 du même code, être sanctionnées de certaines des peines prévues à l'article 131-39 du code pénal (notamment la dissolution, la fermeture temporaire ou définitive, l'exclusion des marchés publics et des aides publiques). Ces dispositions transposent déjà les articles 5, paragraphe 2, et 7, paragraphe 2, de la directive pénale de 2024, qui énumèrent de manière non exhaustive les peines complémentaires que peuvent adopter les Etats membres à l'encontre respectivement des personnes physiques et des personnes morales.

68. Le Conseil d'Etat considère que les dispositions des articles L. 173-7 et L. 173-8 du code de l'environnement déterminent clairement les peines complémentaires applicables pour les délits prévus par le code, mais il estime que leur champ pourrait être élargi à l'ensemble des peines complémentaires définies dans le code pénal (articles 131-10 pour les personnes physiques et 131-39 pour les personnes morales). Il préconise également que soit défini en matière contraventionnelle un régime général des peines complémentaires applicables à toutes les contraventions du code de l'environnement dans la partie réglementaire du livre I de ce code, en distinguant celles applicables aux seules contraventions de 5ème classe, tant pour les personnes physiques que pour les personnes morales, conformément aux dispositions des articles 131-14 à 131-18 et 131-43 du code pénal.

69. En outre, les stages de citoyenneté à contenu spécialisé ainsi que les mesures de travaux d'intérêt général sont des outils intéressants et qui peuvent être, dans certains cas, plus pertinents qu'une amende parce qu'ils aident les contrevenants à mieux comprendre l'impact de leur manquement et préviennent ainsi davantage la réitération que le paiement d'une somme d'argent. Le Conseil d'Etat préconise donc que l'article 131-5-1 du code pénal, qui énumère les obligations de stages pouvant être prononcées par la juridiction de jugement, soit complété par la mention de « stage de sensibilisation aux enjeux de l'environnement ».

70. En second lieu, le Conseil d'Etat recommande que la remise en état du milieu naturel soit systématiquement recherchée, quelles que soient les modalités de la réponse administrative, civile ou pénale.

Il constate qu'il y a actuellement une multiplicité de dispositions qui prévoient la possibilité d'imposer la remise en état. Dans le cadre des alternatives aux poursuites, elle peut être décidée par le procureur de la République en application du 4°de l'article 41-1 du CPP, ou dans le cadre de la mesure de composition pénale de l'article 41-2 du même code, ou au titre des obligations de la convention judiciaire d'intérêt public environnementale prévue par l'article 41-1-3 du CPP ou dans le cadre de la transaction pénale de l'article L. 173-12 du code de l'environnement. Lors d'une condamnation, la juridiction peut également imposer la remise en état des lieux auxquels il a été porté atteinte, ou la réparation des dommages causés à l'environnement, dans un délai déterminé. Cette faculté est prévue par l'article L. 173-5 du code de l'environnement pour les infractions relevant de ce code, par l'article L. 945-4-2 du code rural et de la pêche maritime pour les infractions en matière de pêche maritime et d'aquaculture marine, par l'article 47 de l'ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française pour les infractions concernant les îles artificielles et par le III de l'article L. 512-2 du code minier pour certaines infractions à ce code.

Le Conseil d'Etat relève que, dans tous ces cas, la mesure de remise en état prononcée par le tribunal correctionnel ou la cour d'appel est une mesure à caractère réel qui n'a pas le caractère de peine, en vertu d'une jurisprudence constante de la Cour de cassation (notamment Cour de cassation, chambre criminelle, 18 mars 2025, n° 24-84.120). La seule sanction associée à l'inexécution de cette mesure est la liquidation de l'astreinte qui peut être prononcée concomitamment à la mesure. Cette sanction, insuffisamment contraignante, n'est ni efficace ni dissuasive.

71. Le Conseil d'Etat recommande en conséquence de renforcer le caractère contraignant de la remise en état des milieux atteints. Cela pourrait être fait, d'une part, en introduisant une obligation de remise en état dans le cadre d'un contrôle judiciaire, prévu à l'article 138 du CPP. Cette obligation permettrait de répondre, avant jugement, à la nécessité d'agir de manière réactive afin d'empêcher une aggravation du dommage environnemental et d'amorcer la réparation. D'autre part, une telle mesure pourrait être prévue dans le cadre post-sentenciel du sursis probatoire, prévu à l'article 132-45 du code pénal. Cette mesure permettrait de confier le suivi de la remise en état au juge de l'application des peines, en lien avec les services du ministère chargé de l'environnement et de l'OFB qui pourraient être désignés pour effectuer le contrôle de la mesure.

La remise en état pourrait également être prévue comme peine alternative ou peine complémentaire conformément aux articles 131-10 et 131-11 du code pénal, dont l'inexécution serait sanctionnée par l'article 434-41 du code pénal. Son champ d'application pourrait être généralisé en complétant les articles L. 173-7 et L. 173-8 du code de l'environnement et en insérant des dispositions particulières dans les autres codes comportant des infractions

environnementales. Ces nouvelles mesures se substitueraient aux mesures de remise en état précitées, prévues par le code rural et de la pêche maritime, le code minier et par l'ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française. Elles pourraient être réalisées sous le contrôle des services du ministère chargé de l'environnement et de l'OFB, sur le modèle de la CJIPE prévue par l'article 41-1-3 du CPP.

Le Conseil d'Etat renvoie aux recommandations du groupe de travail sur la remise en état en matière pénale environnementale, piloté par la DACG et le Commandement pour l'environnement et la santé de la gendarmerie nationale (CESAN) et devant rendre ses conclusions au cours du mois de juillet 2026.

72. La lettre de mission mentionnait que les propositions devraient être approfondies sur certains sujets particulièrement sensibles. Les administrations ont précisé les attentes du Gouvernement d'être éclairé par le Conseil d'Etat sur la police spéciale des déchets et sur les espèces protégées.

Les analyses et propositions qui sont consacrées à chacun de ces thèmes déclinent et approfondissent les préconisations formulées dans les parties I à IV relatives à tout le champ des atteintes à l'environnement.

V. – Sur les incriminations relatives à la gestion et à l'abandon de déchets : une indispensable rationalisation

73. Les enjeux liés à la gestion des déchets vont du dépôt ne respectant pas les jours et horaires de collecte ou les consignes de tri fixés par les règlements relevant de la compétence des élus locaux, jusqu'aux trafics transfrontaliers de déchets, dangereux ou pas, en passant par les abandons, dans des espaces sensibles ou non.

Le respect des règles relatives à la gestion des déchets dans les ICPE ainsi que sur les sites industriels pour la sortie du statut de déchet relève de la compétence de l'Etat (préfet ou ministre de la défense, comme clarifié par la rédaction de l'article R. 541-16-12 du code de l'environnement résultant du décret n° 2026-433 du 2 juin 2026) et il est contrôlé par les inspecteurs de l'environnement chargés des installations classées. Dans les autres cas, qui s'apparentent à des dépôts et abandons de déchets, la compétence est celle du maire (articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales ; article L. 541-3 du code de l'environnement) et sont habilités à contrôler, outre les agents et officiers de police judiciaire, les inspecteurs de l'environnement « eau et nature » ainsi que certains agents publics selon les lieux de commission des infractions.

L'échelle des peines est également étendue puisqu'elle va de contraventions de deuxième classe (article R. 632-1 du code pénal) jusqu'à 4 ans d'emprisonnement et 150 000 € d'amende (article L. 541-46 du code de l'environnement), pouvant être portées à 8 ans et 500 000 € lorsque l'infraction est commise en bande organisée, au sens de l'article 132-71 du code pénal. La gradation n'est pas systématiquement corrélée à la gravité des incidences des infractions.

Face à cet état des lieux, la déclinaison au domaine des déchets des recommandations formulées dans les pages précédentes conduit le Conseil d'Etat aux préconisations suivantes.

Pour la rationalisation des incriminations et des peines applicables aux délits

74. En ce qui concerne les délits, en premier lieu, afin de mettre en œuvre la recommandation d'inscrire dans chaque livre du code de l'environnement les dispositions qui y sont propres, l'article L. 231-2, qui punit l'abandon de déchets de 3 ans d'emprisonnement et de 150 000 € d'amende *« lorsqu'ils provoquent une dégradation substantielle de la faune et de la flore ou de la qualité de l'air, du sol ou de l'eau »*, devrait être abrogé et ses dispositions reprises dans le titre IV (consacré aux déchets) du livre V, et intégré à la section 6 du chapitre I[er], consacrée aux dispositions pénales, dans laquelle l'article L. 541-46 énumère déjà 26 incriminations. La difficulté actuelle de procéder ainsi, tenant à ce que les inspecteurs de l'environnement habilités au titre du 1° du II de l'article L. 172-1 (« eau et nature ») sont habilités à constater les délits codifiés au livre II mais pas au livre V, serait résolue par la proposition formulée au point 10 de modifier l'article L. 172-1.

75. En second lieu, la rédaction de cet article L. 541-46 devrait être révisée afin de vérifier qu'il est en cohérence avec les modifications législatives ponctuelles récentes et d'adopter des formulations qui regroupent les faits semblables, notamment en vue de ne pas nécessiter d'adaptation à chaque modification apportée par ailleurs aux obligations légales et réglementaires. Ainsi notamment, les 1° et 3° sont relatifs aux refus de fournir à l'administration des informations prévues à différents articles. Ils pourraient être fusionnés en un alinéa relatif aux « refus de fournir à l'administration les informations dont la production ou la communication sont obligatoires en vertu des dispositions du présent code et des textes pris pour son application » et, le cas échéant, par certaines dispositions du droit de l'Union d'application directe. De même, plusieurs alinéas punissant la méconnaissance des obligations relatives aux modalités de gestion des déchets pourraient être regroupés.

76. En troisième lieu, s'agissant des peines, la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte a doublé les peines de prison et d'amende fixées à l'article L. 541-46, les faisant passer de 2 à 4 ans et de 75 000 à 150 000 €, et de 7 à 8 ans et de 150 000 à 500 000 € lorsque le délit est commis en bande organisé. Ces sanctions sont ainsi devenues plus élevées que celles énoncés à l'article L. 231-2, alors même que les impacts sur l'environnement ne sont pas pris en compte dans le livre V. Ces impacts devraient l'être sous forme de circonstances aggravantes justifiant des peines plus lourdes.

Pour tenir compte de la directive pénale de 2024, de l'échelle des peines fixée par le code pénal, et des enjeux relatifs aux déchets, le Conseil d'Etat préconise de rehausser les peines fixées par l'article L. 541-46 à 5 ans de prison et de faire des impacts sur l'environnement, jusqu'à présent pris en compte à l'article L. 231-2, une circonstance aggravante, comme l'est actuellement déjà la commission en bande organisée, portant la peine jusqu'à 7 ans, voire 10 ans cas d'atteinte à la vie humaine.

Pour la mise en cohérence des contraventions

77. En ce qui concerne les contraventions, elles sont très nombreuses, dispersées entre le code de l'environnement et le code pénal. Certaines incriminations identiques sont énoncées dans plusieurs dispositions réglementaires, parfois avec une différence ponctuelle sur l'un des termes (comme entre les articles R. 541-76, R. 541-76-1 du code de l'environnement et R. 634-2 du code pénal). Elles concernent toutes des dépôts ou abandons de déchets, ordures, matériaux, ou des déversements. Les différences tiennent principalement aux lieux de commission (protégés comme

un parc national ou une réserve naturelle, ou sur des emplacements non autorisés, ou en forêt, ou entravant la circulation…) et aux moyens utilisés (avec ou sans véhicule).

78. Le Conseil d'Etat recommande de mettre en cohérence les articles qui répriment des faits similaires et de supprimer les recouvrements imparfaits entre le code pénal et le code de l'environnement. Sous réserve des adaptations nécessaires dans le CPP quant à l'habilitation et aux pouvoirs des agents verbalisateurs et, le cas échéant, à la formation de ceux qui agissent habituellement en référence au code pénal, il serait logique de regrouper dans le code de l'environnement les contraventions relatives aux déchets. Un renvoi pourrait y être fait dans le code pénal d'une manière suffisamment générique pour ne pas rendre nécessaire des mesures de coordination à chaque modification des dispositions dans le code de l'environnement.

79. Les mises en cohérence et mises à jour doivent aussi être menées au sein du code de l'environnement pour tenir compte des nombreuses modifications dont il a fait l'objet et qui n'ont pas été accompagnées de toutes les mesures de coordination nécessaires. Des ajouts ont été faits par strates successives, sans remise en cohérence avec les incriminations qui existaient déjà. C'est le cas, en particulier, au sein des vingt alinéas de l'article R. 541-78, dont certains pourraient, comme ceux de l'article L. 541-46, être regroupés.

80. Le Conseil d'Etat recommande également de revoir l'échelle des peines contraventionnelles pour que les sanctions soient mieux graduées en fonction de la gravité des incidences sur l'environnement, mesurée à la fois en fonction des lieux de commission (dans les espaces faisant l'objet d'une protection, les sanctions doivent être plus sévères) et de la nature du manquement. Ainsi, par exemple, si les manquements aux obligations de formalités telles que la tenue de registres et déclarations ou leur mise à la disposition des agents de contrôle peuvent être révélatrices de méconnaissances graves, voire de trafics, ils n'ont pas, par eux-mêmes, d'incidences sur l'environnement comme peut en avoir le fait d'accepter dans une installation des déchets qui n'y sont pas autorisés ou d'épandre des boues de station d'épuration en ne respectant pas les critères pour le faire. Or, ces manquements sont actuellement punissables d'une même contravention de 4ème classe sur le fondement de l'article R. 541-78 du code de l'environnement. Les sanctions relatives à l'absence de tenue ou de production de documents pourraient y être maintenues et leur énonciation mise en cohérence pour éviter les redondances et les manques. Les actions de mauvaise gestion des déchets (portant sur le tri, la réception, le brûlage, les mélanges, l'épandage, …) devraient être sanctionnées de peines plus lourdes, à minima des contraventions de 5ème classe voire des peines délictuelles.

VI. - Les espèces protégées : pour une meilleure adaptation de la réglementation, des pratiques et des sanctions

81. Le Gouvernement a demandé au Conseil d'Etat des préconisations spécifiquement sur ce sujet, qui est l'un des plus sensibles dans le ressenti des maitres d'ouvrages de projets d'infrastructures ou d'aménagements, des personnes réalisant des activités courantes agricoles, forestières ou soumises à des obligations légales de débroussaillement, ainsi que pour les services chargés de contrôler le respect des règles applicables.

82. Le Conseil d'Etat observe que, selon les chiffres qui lui ont été fournis par le ministère chargé de l'environnement, les dérogations administratives sollicitées, de l'ordre de 1 700 par an au cours des dernières années, selon les chiffres fournis par le ministère chargé de l'environnement, sont accordées à plus de 88 %, donnant parfois lieu à des échanges entre l'administration et le pétitionnaire qui permettent de réduire les incidences sur les espèces.

Les sanctions pénales prononcées pour les atteintes aux espèces protégées et à leurs habitats sont peu nombreuses : en moyenne, 1163 affaires par an relatives aux « espèces et habitats » sont transmises aux parquets, dont 237 sont non poursuivables. Sur les 926 affaires poursuivables, 44 sont classées sans suite, 593 font l'objet d'alternatives aux poursuites et 289 font l'objet de poursuites.

83. Ainsi le ressenti négatif sur ce sujet n'est pas corrélé à un taux de refus important des dérogations sollicitées ni au prononcé de nombreuses sanctions.

Il semble plutôt avoir pour causes :

- l'utilisation de la législation sur les espèces protégées par les opposants à des projets de grande ampleur, pouvant aboutir à leur annulation à un stade tardif y compris lorsque leur utilité publique a été reconnue ;
- l'inadaptation de la procédure de sollicitation d'une dérogation pour les activités courantes ;
- les incertitudes tenant à ce que les données sur le vivant sont évolutives, particulièrement celles relatives à la présence d'espèces et à leur état de conservation ;
- une conscience inappropriée des enjeux de protection de la biodiversité qui rend les sanctions mal comprises.

84. Le Conseil d'Etat estime que, dans le cadre contraint par les dispositions de la directive 92/43/CEE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, dite « habitats », de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, dite « oiseaux », et par les interprétations jurisprudentielles dont elles ont fait l'objet, tant par la Cour de justice de l'Union européenne que par les juridictions nationales, et de la directive pénale de 2024, il est possible d'apporter des aménagements au droit national en vigueur et aux pratiques afin d'améliorer l'acceptation de la protection des espèces sans accroitre les incidences négatives pour l'environnement.

85. Il rappelle, d'abord, que la directive « habitats » et la directive « oiseaux » visent une protection stricte des espèces et donnent la priorité à l'évitement des atteintes, et à défaut à leur réduction, en comportant toutefois des différences selon l'état de conservation des espèces. La directive « oiseaux » consacre un principe de conservation de tous les oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage sur le territoire européen, mais les modalités de protection diffèrent entre les espèces mentionnées à l'annexe I, qui doivent faire l'objet de mesures supplémentaires de conservation spéciale concernant leur habitat (article 4), les espèces relevant de l'annexe III, qui peuvent déroger à l'interdiction de vente (article 5), et les espèces de l'annexe II, qui peuvent faire l'objet d'actes de chasse (article 6). La directive « habitats » comporte deux régimes : un système de protection stricte, fixé par ses articles 12 et 13, pour les espèces figurant à l'annexe IV, et un régime relevant de « *mesures de gestion* » (telles que l'encadrement des prélèvements) visant « *le maintien dans un état de conservation favorable* », fixé par ses articles 14 et 15 pour les espèces figurant à l'annexe V. Cependant pour chacun de ces deux régimes, des dérogations peuvent être délivrées dans les conditions fixées par l'article 16, qui impose « *qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle* », et que cette dérogation soit justifiée par l'un des motifs limitativement énumérés. Celui dont l'invocation suscite le plus de contentieux est le fait que le projet réponde à « *une raison impérative d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique* ». Dans la transposition qu'il a faite de cette directive au chapitre I^er^ du titre I^er^ du livre IV du code de l'environnement, le législateur a repris les critères de

la dérogation fixés par l'article 16 de la directive « habitats », et ceux similaires de l'article 9 de la directive « oiseaux », mais n'a pas intégré de différence entre les niveaux de protection et les différentes annexes des directives.

Accroitre la sécurité juridique des dérogations « espèces protégées »

86. Le Conseil d'Etat constate que pour répondre aux difficultés qu'engendre la remise en cause tardive de projets pour des motifs tirés de la contestation de la raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM), plusieurs modifications législatives ont été récemment apportées et que les dernières devraient à l'avenir renforcer la sécurité juridique.

87. Les premières ont consisté à instaurer, dans la section 1 du chapitre Ier du titre Ier du livre IV du code de l'environnement, des présomptions de RIIPM pour certains projets sectoriels. En matière d'énergies renouvelables et de stockage d'énergie, l'article 19 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables a inscrit au deuxième alinéa de l'article L. 411-2-1 que certains ouvrages *« sont réputés répondre »* à une RIIPM. Pour les ouvrages de stockage d'eau et les prélèvements sur les eaux superficielles ou souterraines associés qui poursuivent, à titre principal, une finalité agricole et répondent à certaines conditions, l'article 5 de la loi n° 2025-794 du 11 août 2025 visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur a créé l'article L. 411-2-2 qui dispose que ces projets *« sont présumés répondre »* à une RIIPM. En dernier lieu, l'article 8 de la loi n° 2026-381 du 19 mai 2026 visant à soutenir les collectivités territoriales dans la prévention et la gestion des inondations a ajouté au deuxième alinéa de l'article L. 411-2-1 que les ouvrages de prévention des inondations répondant à certains critères *« sont réputés »* eux aussi répondre à une RIIPM.

Le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur les deux premières de ces présomptions (décisions n° 2023-848 DC du 9 mars 2023 et n° 2025-591 DC du 7 août 2025). Il a reconnu pour chacune que les projets visés poursuivent un but d'intérêt général mais qu'elles ne dispensent pas les projets du respect des autres conditions prévues pour la délivrance d'une dérogation espèces protégées. S'agissant de la présomption instaurée pour les énergies renouvelables, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, lui a reconnu un caractère irréfragable dès lors que les projets satisferont aux conditions précisées par le décret pris pour l'application de la disposition législative (Conseil d'Etat, 7 mai 2026, Sté Boralex ; Ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, n° 496357, 496534, aux tables). En revanche, s'agissant des présomptions instaurées à l'article L. 411-2-2 pour certains ouvrages de stockage et de prélèvement d'eau, le Conseil constitutionnel a jugé qu'elles « *ne sauraient être regardées comme revêtant un caractère irréfragable faisant obstacle à la contestation de l'intérêt général majeur ou de la raison impérative d'intérêt public majeur du projet d'ouvrage concerné* ».

Le Conseil d'Etat estime que ces mécanismes n'améliorent pas significativement la sécurité juridique et préconise d'éviter la multiplication de cas particuliers sectoriels. Si le législateur entend conserver ces présomptions, à tout le moins elles pourraient être regroupées dans un même article et se référer au premier alinéa de l'article L. 411-2-1.

88. Le Conseil d'Etat estime préférable la seconde voie qui consiste à rendre possible la reconnaissance de la RIIPM dès les premières décisions relatives à un projet complexe afin de purger l'éventuelle contestation de ce motif avant que ne soit entamée la réalisation du projet. Il a déjà formulé cette recommandation dans sa note au Gouvernement relative à la simplification des régimes contentieux applicables à certaines décisions en matière environnementale (16 octobre 2025, n° 410040, points 87 à 92), et constate que l'article 36 de la loi n° 2026-406 du 26 mai 2026 a

étendu la possibilité, (qui avait été ouverte par l'article 19 de la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte) pour l'autorité de l'Etat, dans les cas où la réalisation d'un projet nécessite ou est susceptible de nécessiter une dérogation à la réglementation relative aux espèces protégées, de lui reconnaître, dès la déclaration de projet ou d'utilité publique, le caractère de projet répondant à une RIIPM. Cette reconnaissance peut également intervenir postérieurement à la déclaration de projet ou d'utilité publique lorsque cette dernière est antérieure à la promulgation de la loi déférée, sous réserve que le projet n'ait pas fait l'objet d'une décision juridictionnelle devenue définitive annulant cette déclaration et qu'une dérogation aux interdictions mentionnées à l'article L. 411-1 du code de l'environnement n'ait pas déjà été délivrée. Dans sa décision n° 2026-903 DC du 21 mai 2026, le Conseil constitutionnel a reconnu l'objectif d'intérêt général poursuivi par le législateur de réduire l'incertitude juridique pesant sur certains projets publics de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages. Il a constaté que la RIIPM peut être contestée à l'occasion d'un recours dirigé contre la déclaration de projet ou d'utilité publique dont elle est divisible, ou contre l'acte reconnaissant ce caractère lorsqu'il est postérieur à cette déclaration et que la loi ne prive pas de la possibilité ouverte à toute personne ayant un intérêt à agir de demander, dans les conditions du droit commun, l'abrogation des actes prévus par ces dispositions devenus illégaux en raison de circonstances de droit ou de fait postérieures à leur édiction et de former des recours pour excès de pouvoir contre d'éventuelles décisions de refus explicites ou implicites. Il a rappelé que les autres conditions légales relatives à l'octroi d'une dérogation « espèces protégées » doivent être vérifiées par l'autorité administrative qui la délivre. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat estime difficile d'aller plus loin dans la conciliation de la sécurité juridique des porteurs de projet et de la protection de l'environnement et recommande au Gouvernement de prendre rapidement le décret d'application nécessaire.

89. Le Conseil d'Etat observe que le contentieux se développe désormais sur les autres critères d'octroi de la dérogation, c'est-à-dire l'absence de *« solution alternative satisfaisante »* et *« le maintien dans un état de conservation favorable des populations d'espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle »*. La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union Européenne et celle du Conseil d'Etat, statuant au contentieux, n'ayant pas encore dégagé à ce jour de considérant de principe, l'appréciation de ces critères ne peut être portée qu'au cas par cas.

Faciliter le partage des connaissances relatives à l'état du vivant

90. Pour répondre aux critiques liées aux incertitudes tenant à ce que les données sur le vivant sont évolutives et que la protection imposée serait excessive au regard de l'état actuel de présence et de conservation de certaines espèces, le Conseil d'Etat estime que plusieurs améliorations sont possibles.

91. Il relève d'abord, comme il l'a déjà indiqué au Gouvernement dans l'avis n° 410698 sur le projet de loi urgence agricole, délibéré le 2 avril 2026, point 23, l'intérêt que présenterait une mise en cohérence du droit interne avec le droit de l'Union européenne en opérant expressément la distinction entre les différents niveaux de protection fixés par les directives « habitats » et « oiseaux ».

Plusieurs modalités sont envisageables. La distinction pourrait être apportée dès l'article L. 411-1 du code de l'environnement, ou bien l'article R. 411-1 du même code pourrait être complété pour préciser que la liste des « *espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées* » prévue au 1° de l'article L. 411-2 est établie « et actualisée en tenant compte notamment de l'état de conservation des espèces et des nécessités de leur assurer une protection stricte, de les rétablir ou de les maintenir dans un état de conservation favorable ». En effet, même si le terme

de « liste » est employé au singulier dans la loi et le règlement, il y a en réalité de très nombreux arrêtés ministériels fixant des listes par taxon, avec les modalités de leur protection et la zone géographique concernée.

Néanmoins, ces modifications relèvent du niveau législatif ou du décret en Conseil d'Etat ne sont pas indispensables pour que les listes soient mises à jour. Elles peuvent, dans le cadre actuel, être actualisées, et devraient l'être afin d'être « *adaptées aux nécessités que la protection de ces espèces impose en certains lieux* » (Conseil d'Etat, 13 juillet 2006, Fédération nationale des syndicats de forestiers sylviculteurs, n° 281812). Les actualisations doivent porter sur les espèces concernées, les zones géographiques et les mesures de protection et d'interdictions d'atteintes à ces espèces et à leurs habitats.

92. Le Conseil d'Etat estime que les incertitudes liées aux évolutions du vivant pourraient également être réduites par un partage plus généralisé et réellement accessible de données scientifiques.

Il rappelle qu'il résulte des stipulations de l'article 4 de la convention d'Aarhus et des articles L. 124-1 à L. 124-8 du code de l'environnement transposant les dispositions de l'article 4 de la directive 2003/4 du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, qu'une autorité publique est tenue de communiquer les informations environnementales qu'elle détient, reçoit ou établit à toute personne qui en adresse la demande, sauf lorsque la consultation ou la communication de cette information porte atteinte, notamment, à la sécurité publique, à la sécurité des personnes, à la protection de la vie privée, ou à la protection de l'environnement auquel elle se rapporte. Par ailleurs, il résulte des articles L. 300-2 et L. 312-1-1 du code des relations entre le public et l'administration que l'État, les collectivités territoriales d'au moins 3 500 habitants, les autres personnes morales de droit public ainsi que les personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public employant au moins 50 agents ou salariés sont tenus, sous réserve des secrets protégés par la loi et lorsque ces données sont disponibles sous forme électronique, de publier en ligne les données régulièrement mises à jour dont la publication présente notamment un intérêt environnemental.

Il constate que l'article L. 411-1 A du code de l'environnement institue l'inventaire du patrimoine naturel pour l'ensemble du territoire national terrestre, fluvial et marin, sous la responsabilité scientifique du Muséum national d'histoire naturelle. Les maîtres d'ouvrages, publics ou privés, de projets plans et programmes devant faire l'objet d'une évaluation environnementale ou bénéficiant d'une dérogation « espèces protégées » ont obligation de verser les données brutes de biodiversité acquises à l'occasion des études réalisées pour obtenir les autorisations de réaliser ces projets. L'article R. 411-21-4 du même code a été récemment modifié et dispose que les inventaires réalisés dans le cadre de la description de l'état initial et de l'évaluation des incidences notables directes et indirectes d'un projet sur la biodiversité « *valent description de l'état initial pour les modifications apportées au projet et pour les autres projets situés sur la même zone d'inventaire* » et « *peuvent être utilisés pour l'évaluation des incidences notables sur la biodiversité des projets susceptibles d'avoir des incidences similaires* ». Mais le versement des données d'inventaires locaux ou territoriaux ou d'atlas de la biodiversité n'est que facultatif pour les collectivités territoriales, les associations ayant pour objet l'étude ou la protection de la nature et leurs fédérations, les associations naturalistes et les fédérations de chasseurs et de pêcheurs. Le Conseil d'Etat estime qu'une formule plus incitative pourrait être donnée au II de l'article L. 411-1 A, surtout à l'égard des structures dont l'objet est la connaissance de la nature et qui bénéficient pour cela de subventions publiques.

Le Conseil d'Etat déplore que le site de l'inventaire national du patrimoine naturel, hébergé par le Muséum national d'histoire naturelle, qui a subi une cyber-attaque à l'été 2025 ne soit toujours pas redevenu accessible à la date de la présente note, alors que l'accessibilité aisée et transparente aux données est nécessaire à la fois pour donner une effectivité au droit constitutionnel d'accès aux informations relatives à l'environnement garanti par l'article 7 de la Charte de l'environnement, pour réduire le sentiment d'imprévisibilité des personnes dont l'activité rend nécessaire l'obtention d'une autorisation, et pour faciliter au juge et aux parties à un contentieux l'accès à des données scientifiques de référence.

93. Le Conseil d'Etat relève par ailleurs que le législateur a récemment instauré un « régime unique » de la haie (par l'article 37 de la loi n° 2025-268 du 24 mars 2025 créant les articles L. 421-21 à L. 421-28 du code de l'environnement) qui regroupe en une procédure commune l'instruction des demandes de destruction de haie au titre de treize législations pour en rendre le respect plus facile et mieux proportionné aux enjeux. Le Gouvernement prévoit d'accompagner sa mise en œuvre, qui est subordonnée à l'entrée en vigueur du décret d'application, de la réalisation d'études naturalistes afin de disposer de références de cortèges-types des espèces présentes selon la typologie de haies. Ainsi, dans les situations les plus simples où les enjeux seront bien identifiés, les pétitionnaires pourront être dispensés de faire eux-mêmes réaliser des inventaires.

Développer la logique de prévention pour les activités courantes

94. Pour répondre aux problématiques posées par les activités récurrentes, outre la simplification indiquée au point précédent, le Conseil d'Etat rappelle que l'article L. 411-2-1 du code de l'environnement dispose désormais en son premier alinéa (issu de l'article 23 de la loi n° 2025-391 du 30 avril 2025 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes - DDADUE, lui-même inspiré par la décision Conseil d'Etat, Section, 9 décembre 2022, Association Sud Artois pour la protection de l'environnement n° 463563, au Recueil) que « *la dérogation mentionnée au 4° du I de l'article L. 411-2 n'est pas requise lorsqu'un projet comporte des mesures d'évitement et de réduction présentant des garanties d'effectivité telles qu'elles permettent de diminuer le risque de destruction ou de perturbation des espèces mentionnées à l'article L. 411-1 au point que ce risque apparaisse comme n'étant pas suffisamment caractérisé et lorsque ce projet intègre un dispositif de suivi permettant d'évaluer l'efficacité de ces mesures et, le cas échéant, de prendre toute mesure supplémentaire nécessaire pour garantir l'absence d'incidence négative importante sur le maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées* ». Ainsi, les mesures d'évitement et de réduction des atteintes portées aux espèces protégées doivent être prises en compte et peuvent dispenser de la nécessité d'une dérogation « espèces protégées » si ces mesures réduisent les risques d'atteintes à ces espèces à un niveau tel qu'ils n'apparaissent pas suffisamment caractérisés. Cette démarche correspond à l'application du principe de prévention qui a valeur constitutionnelle et conventionnelle et inspire les directives « habitats » et « oiseaux ». Cependant, elle concerne les projets et ne semble pas pouvoir être appliquées aux « plans et programmes » au sens du droit de l'Union européenne.

Néanmoins, le Conseil d'Etat rappelle que la Cour de justice de l'Union européenne a admis que les activités courantes d'agriculture, de sylviculture et d'entretien des espaces naturels puissent être « *fondées sur une approche préventive tenant compte des besoins de conservation des espèces concernées, si elles sont planifiées et exécutées de manière à ne pas enfreindre les interdictions découlant des directives Oiseaux et Habitat, tout en prenant en considération, les exigences économiques, sociales, culturelles, régionales et locales* » (CJUE, 4 mars 2021, Skydda Skogen, C-473/19 et C-474/19, point 77). Cette approche préventive semble celle privilégiée par un certain nombre

de pays selon les informations qui ont été recueillies par les inspecteurs généraux de l'environnement et du développement durable chargés d'une mission sur les espèces protégées (en cours d'achèvement à la date à laquelle la présente note est adoptée).

Le Conseil d'Etat estime que des aménagements limités du droit national permettraient de la mettre davantage en œuvre en France.

95. S'agissant de l'activité de gestion forestière, le Conseil d'Etat relève que la section 2 du chapitre II du titre II du livre I^er^ du code forestier comporte des dispositions de coordination des procédures administratives qui permettent aux propriétaires disposant d'un document de gestion d'effectuer les opérations d'exploitation et les travaux qu'il comporte sans être soumis aux formalités prévues par les législations mentionnées à l'article L. 122-8 de ce code, parmi lesquelles figurent celles relatives à la protection des espèces et de leurs habitats. L'article L. 122-7 prévoit deux modalités. La première est que le document de gestion soit conforme aux dispositions spécifiques arrêtées conjointement par l'autorité administrative chargée des forêts et l'autorité administrative compétente au titre de l'une de ces législations, et portées en annexe des directives d'aménagement ou schémas régionaux sylvicoles mentionnés à l'article L. 122-2 du code forestier. En vertu de l'article D. 122-15 du même code, ces annexes fixent des prescriptions et des règles de gestion précises et spécifiques aux différentes zones qu'elles identifient, et tenant compte des espèces et des habitats d'espèces recensés, qui ont pour objet de garantir que les exigences de la législation applicable aux espèces protégées sont respectées et, en particulier, le cas échéant, que les différentes conditions posées à l'article L. 411-2 du code de l'environnement peuvent être regardées comme réunies. La seconde voie possible est que le document de gestion a recueilli, avant son approbation ou son agrément, l'accord explicite de l'autorité administrative compétente au titre de la législation concernée, en l'occurrence pour délivrer la dérogation prévue à l'article L. 411-2 du code de l'environnement. Dans ce cas, il appartient à cette autorité d'apprécier les incidences des coupes et travaux prévus par ces documents sur les espèces protégées au titre des directives 92/43/CEE du 21 mai 1992 et 2009/147/CE du 30 novembre 2009 et leurs habitats et, par suite, l'éventuelle nécessité de solliciter une dérogation au titre du 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement.

Comme l'a jugé le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, « *ces dispositions ne méconnaissent ni les objectifs et exigences des directives du 21 mai 1992 et du 30 novembre 2009, ni les dispositions des articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement* » (Conseil d'Etat, 21 avril 2023, Association France nature environnement, n° 453009). Mais les échanges avec les administrations dans le cadre de cette mission ont fait ressortir que les deux dispositifs prévus par l'article L. 122-7 ne sont, en pratique, actuellement pas opérationnels. S'agissant du premier, la rédaction d'annexes vertes suffisamment exhaustives et précises à l'échelle des documents d'aménagement ou des schémas régionaux est difficile à réaliser, comme cela a été expérimenté en Normandie, puisqu'elle suppose de disposer des inventaires « faune flore » sur l'ensemble des surfaces forestières concernées, de caractériser les travaux forestiers envisagés et de définir des mesures d'évitement, de réduction et de compensation adaptées. S'agissant du second, il manque, dans les dispositions réglementaires du chapitre II du titre II du livre II du code forestier la désignation de l'autorité administrative chargée de donner son accord sur le plan de gestion lorsqu'est concernée l'application du titre I^er^ du livre IV du code de l'environnement. Le Conseil d'Etat recommande donc de compléter les dispositions réglementaires du code forestier pour rendre opérationnelle cette seconde voie qui paraît plus facile à mettre en œuvre que la première.

96. S'agissant des obligations légales de débroussaillement, l'arrêté ministériel du 29 mars 2024, pris pour l'application de l'article L. 131-10 du code forestier, impose au préfet de département d'arrêter, après avoir consulté le conseil scientifique régional du patrimoine naturel,

des mesures d'évitement et de réduction de l'impact de la mise en œuvre des obligations légales de débroussaillements sur les espèces protégées et leurs habitats. A ce titre, le préfet doit, d'une part, décliner les prescriptions minimales définies par cet arrêté ministériel et, d'autre part, prescrire toutes mesures complémentaires lorsqu'est avérée la présence d'une ou plusieurs espèces protégées menacées au niveau régional de leur habitat. Comme l'a jugé le Conseil d'Etat, statuant au contentieux (Conseil d'Etat, 6 février 2026, Ligue de protection des oiseaux, n° 494669), si elles ne peuvent avoir pour objet ni pour effet de déroger par elles-mêmes à l'obligation légale d'une dérogation « espèces protégées » lorsque le risque est suffisamment caractérisé, les prescriptions édictées par les arrêtés préfectoraux doivent tendre à ce que le risque de destruction ou de perturbation des espèces soit réduit au point qu'il apparaisse comme n'étant pas suffisamment caractérisé pour qu'une dérogation « espèces protégées » soit nécessaire.

97. Le Conseil d'Etat recommande, pour toutes les activités courantes, de développer l'approche préventive par la définition de mesures d'évitement et de réduction des atteintes aux espèces protégées dans des arrêtés réglementaires ou des documents de planification, déclinés au niveau territorial pour tenir compte des enjeux locaux, et assortis d'un dispositif de suivi permettant d'évaluer l'efficacité des mesures prises et, le cas échéant, de prendre toute mesure supplémentaire nécessaire pour réduire le risque d'atteinte aux espèces protégées à un niveau tel qu'une dérogation « espèces protégées »ne soit pas requise. De la sorte, en cas d'atteinte accidentelle à une espèce ou à son habitat, ces diligences pourront être prises en compte pour l'appréciation de l'élément moral de l'infraction.

Apporter de la clarification au droit sanctionnant les atteintes aux espèces

98. Le Conseil d'Etat relève que le droit répressif actuellement applicable aux espèces protégées comporte : des contraventions énoncées au chapitre V du titre I^{er} du livre IV du code de l'environnement, en particulier la perturbation intentionnelle punie d'une amende de quatrième classe par l'article R. 415-1 ; le délit énoncé à l'article L. 415-3 puni de 3 ans d'emprisonnement et 150 000 € (dont la répression est aggravée à 7 ans d'emprisonnement et 750 000 € d'amende par l'article L. 415-6 lorsque les faits sont commis en bande organisée) ; l'amende énoncée à l'article L. 171-7-2.

99. En premier lieu, comme il l'a développé dans la partie III, de la présente note, le Conseil d'Etat recommande que les sanctions relatives à l'application de dispositions spécifiques contenues dans les livres II à V du code de l'environnement, soient inscrites à la suite des règles auxquelles elles se rapportent et ne mélangent pas les critères de la police administrative et des sanctions pénales. Par conséquent, il estime que la sanction récemment créée à l'article L. 171-7-2, qui réprime « *l'atteinte à la conservation d'espèces animales non domestiques, d'espèces végétales non cultivées ou d'habitats naturels en violation des interdictions prévues à l'article L. 411-1 ou des prescriptions prévues par les règlements ou par les décisions individuelles pris en application de l'article L. 411-2, lorsque cette atteinte est le fait d'une personne physique et n'a pas été commise de manière intentionnelle ou par négligence grave au sens de l'article L. 415-3* », n'a, en tout état de cause, pas sa place dans le livre I^{er} relatif aux dispositions générales applicables à tout le code de l'environnement. Elle devrait être déplacée dans le livre IV. Il serait souhaitable, à cette occasion, qu'elle soit modifiée, soit pour devenir une contravention de 5ème classe, soit, si le caractère de sanction administrative est conservé, pour que le critère de l'intention soit supprimé.

100. En second lieu, le Conseil d'Etat relève qu'il résulte de la directive pénale de 2024 que doivent constituer des infractions pénales les « *comportements intentionnels ou adoptés par négligence au moins grave* » et qui sont illicites parce qu'ils violent une disposition du droit de l'Union

dans le domaine de l'environnement ou du droit national qui donne effet à ce droit de l'Union, lorsqu'ils ont pour effet « *la mise à mort, la destruction, la capture, la détention, la vente ou la mise en vente d'un ou de plusieurs spécimens d'une espèce de faune ou de flore sauvages inscrite à l'annexe IV, ou à l'annexe V lorsque les espèces figurant dans cette annexe sont soumises aux mêmes mesures que celles adoptées pour les espèces figurant dans l'annexe IV, de la directive 92/43/CEE du Conseil (34) et d'un ou de plusieurs spécimens des espèces visées à l'article 1er de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil), sauf lorsque de tels comportements concernent une quantité négligeable de ces spécimens* » ou « *la détérioration d'un habitat au sein d'un site protégé, ou la perturbation d'espèces animales énumérées à l'annexe II, point a), de la directive 92/43/CEE au sein d'un site protégé, au sens de l'article 6, paragraphe 2, de ladite directive, lorsque cette détérioration ou perturbation est significative* » (Points n et q du paragraphe 2 de l'article 3).

101. Le Conseil d'Etat constate que l'article L. 415-3 du code de l'environnement a été récemment modifié par la loi OSARGA. Le 1° vise désormais : « *Le fait, commis de manière intentionnelle ou par négligence grave, en violation des interdictions ou des prescriptions prévues par les dispositions des articles L. 411-1 et par les règlements ou les décisions individuelles pris en application de l'article L. 411-2 (…)* », la modification ayant consisté à ajouter les termes *« de manière intentionnelle ou par négligence grave »*.

Dans la rédaction antérieure à cette modification, la Cour de cassation jugeait qu'une faute « *d'imprudence ou de négligence suffit à caractériser l'élément moral du délit* » prévu par cet article L. 415-3 (Cour de cassation, chambre criminelle, 18 octobre 2022, n° 21-86.965 ; Cour de cassation, chambre criminelle, 14 novembre 2023, n° 22-86.922), et que l'imprudence peut résulter de ne pas s'être assuré que les lieux n'abritaient pas des espèces protégées (Cour de cassation, chambre criminelle, 20 mars 2001, n° 00-87.439).

Comme expliqué au point 38, l'expression *« négligence grave »*, que le législateur a en même temps inscrite aussi à l'article L. 171-7-2 du code de l'environnement, est nouvelle tant dans le droit pénal général que dans le code de l'environnement, où elle n'existait jusqu'alors qu'à l'article L. 597-15, qui permet de prendre en compte la *« négligence grave »* de la victime d'un dommage nucléaire pour atténuer la responsabilité civile de l'exploitant, selon le mécanisme commun au droit civil et pénal général selon lequel la *« négligence grave »* de la victime peut partiellement atténuer la responsabilité et l'obligation de réparation de l'auteur du dommage. Par conséquent, il n'y a pas de jurisprudence de la Cour de cassation portant sur une incrimination pour *« négligence grave »* de la personne poursuivie.

La cour d'appel de Montpellier, dans un arrêt du 5 février 2026 concernant la SARL Energie renouvelable du Languedoc, a tiré comme conséquence de la modification de l'article L. 415-3 une appréciation beaucoup plus restrictive de la négligence qu'antérieurement et s'est fondée sur ce changement pour annuler un jugement du tribunal de Montpellier du 9 avril 2025 qui avait retenu la faute de l'exploitant du parc éolien ayant causé la mort d'un aigle royal après celle de nombreuses autres espèces protégées. Les parties civiles ont formé des pourvois actuellement pendants, devant la Cour de cassation.

Le Conseil d'Etat ne peut que recommander d'attendre l'interprétation que la Cour de cassation donnera à cette évolution législative et de ne pas multiplier l'usage d'un qualificatif inhabituel en droit de l'environnement et en droit pénal général.

102. Quant aux notions de « *quantités non négligeables* » ou « *d'atteintes significatives* » qui sont dans la directive, si elles ne figurent pas en ces termes dans le droit national, le Conseil d'Etat estime néanmoins qu'elles sont prises en compte par le 1° de l'article L. 415-3 puisqu'il pénalise le

fait de porter atteinte non pas à un spécimen en tant que tel mais de « *à la conservation* » des espèces protégées. L'atteinte à la conservation tient nécessairement compte du nombre de spécimens concernés au regard de l'état de sensibilité de l'espèce. Dès lors, le Conseil d'Etat n'estime pas nécessaire d'introduire ces notions en droit national.

103. Au terme de cette note, le Conseil d'Etat insiste sur l'importance que les modifications qui seront apportées à la suite de ses recommandations renforcent l'adaptation des peines aux impacts des infractions sur l'environnement, tant dans leur proportionnalité que dans leurs modalités, afin d'améliorer à la fois la perception de leur légitimité, et donc leur acceptation, et l'efficacité de la réponse aux atteintes à l'environnement. Il rappelle, en effet, que le droit de vivre dans un environnement sain et respectueux de la santé est un droit constitutionnel dont la jurisprudence déduit des obligations très concrètes pour l'Etat (notamment les décisions du Conseil d'Etat, statuant au contentieux, des 1er juillet 2021, 10 mai 2023 et 24 octobre 2025 relatives à la requête introduite par la commune de Grande Synthe) ainsi que pour chaque personne, tenue à une « *obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité* » (Conseil constitutionnel, décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011).

Les sanctions pénales doivent donc être au service d'une politique de l'environnement qui, pour être acceptée, doit avoir du sens. Cette politique doit avoir une finalité claire et stable, au-delà des aléas conjoncturels, en gardant le cap sur les enjeux essentiels : la protection des ressources naturelles et de la biodiversité sur le long terme parce que la vie humaine en dépend, ou, selon la formule inscrite dans la Charte de l'environnement sur l'inspiration des nombreux scientifiques et juristes qui ont contribué à son élaboration autour du paléontologue Yves Coppens, parce que « l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ».

Cette note a été délibérée et adoptée par l'assemblée générale du Conseil d'Etat dans sa séance du 23 juillet 2026.

I - nombre de bases légales des sanctions pénales environnementales

Code	Nombre d'articles législatif comportant au moins une sanction en matière environnementale	Nombre d'incriminations comprises dans la partie législative	Nombre d'articles en partie réglementaire comportant au moins une sanction en matière environnementale	Nombre d'incriminations comprises dans la partie réglementaire	Nombre total d'incriminations par Code
C Env	98	263	125	446	709
CRPM	47	140	44	225	365
C Forst.	30	32	41	49	81
C Pénal	9	19	7	7	26
C transp	0	0	9	15	15
C route	2	3	0	0	3
C énerg	2	3	0	0	3
C urba	1	2	0	0	2
C Mines					14
C Santé					13
Total					**1231**

II - Nombre de contrôles réalisés, suites et sanctions prononcées

Tableau 1 - Résultats de l'enquête auprès des services de contrôle des ministères de l'écologie et de l'agriculture

Polices environnementales Sur la période 2021-2024	Contrôles		Suites administratives			Suites pénales	
	Nb de contrôles	Nb de contrôles non conformes	Rapports de manquement administratif	Mises en demeure	Mesures et sanctions administratives	Nombre d'amendes forfaitaires	Nombre de procès-verbaux
Police de l'eau, mer et littoral	263797	59176	19694	4491	480	91	7368
Espaces naturels et sites	169053	12854	317	88	67	5849	2745
Espèces et habitats	42549	6475	1165	227	27	194	5251
Chasse et nuisibles	209185	8598	50	15	1	7922	5148
Pêche en eau douce	40931	2381	34	1	0	2876	517
Installations classées, pollution chimique et biocides	112409	NC	NC	13357	2489	99	4975
Abandon des déchets	2222	785	1	0	0	214	569
Police de l'affichage publicitaire	2960	1017	205	171	69	16	369
Police usage des phytosanitaires	20480	10284	10287	3230	1825	13	3186
Police forestière / OLD	37597	15226	11549	0	0	3540	230

Tableau 2 – Statistiques des infractions pénales environnementales (source : pôle d'évaluation des politiques publiques de la Chancellerie)

2021-2024	Code NATAFF	Nombre d'affaires	Auteur non poursuivable	Classement sans suite	Alternative aux poursuites	PoursuiteS	Condamnation
J1 : Atteinte au cadre de vie et à l' occupation des sols	J10 : Atteinte générale aux milieux physiques et écocide	198	77	0	64	50	22
	J11 : Infraction à la législation sur l'air et l'atmosphère / Pollution atmosphérique	481	247	24	147	59	0
	J12 : Prévention des risques naturels / Pollution du sol	1868	507	113	859	389	714
	J13 : Pollution des eaux fluviales, rejets en eaux douces	2773	775	113	1366	519	314
	J14 : Pollution des eaux de la mer	255	91	24	87	46	15
	J15 : Déjections irrégulières / Dépôt d'ordure / Abandon de véhicule	28117	11681	2546	9211	4679	3956
	J16 : Tapage, bruit, nuisances sonores	12103	7613	1473	2559	458	422
	J17 : Infraction aux règles sur l'affichage, la publicité et les enseignes	3803	1047	693	1801	262	244
	J18 : Urbanisme / permis de construire / construction et occupation des sols / protection du patrimoine architectural	40898	10670	4389	19722	6117	4909
	J19 : Camping, caravaning / occupation d'espaces collectifs	4538	1840	653	1809	236	199
J2 : Infraction à la législation sur l' environnement industriel	J21 : Infraction à législation sur mines et carrières	680	300	27	115	234	272
	J22 : Installations classées pour la protection de l'environnement, prévention des risques technologiques	2769	294	177	1881	417	318
	J23 : Installations nucléaires	14	8	0	0	0	0
	J24 : Produits chimiques / Produits dangereux / Biocides	298	78	0	172	43	14
	J25 : Organismes Génétiquement Modifiés	0	0	0	0	0	0

	J26 : Déchets	3111	865	224	1456	566	661
	J27 : Infrastructure et canalisation de transport ou de distribution	118	31	8	69	0	0
J3 : Infraction à la législation sur les espaces naturels	J31 : Infraction forestière	3556	1164	218	1408	766	690
	J32 : Parcs nationaux	834	68	5	554	201	190
	J33 : Réserves naturelles	1205	193	51	421	540	507
	J34 : Sites inscrits, classés, monuments naturels	275	52	22	143	56	46
	J35 : Aménagement et équipement de l'espace rural / semis et plantations	235	95	11	93	26	0
	J39 : Autres atteintes aux espaces : accès à la nature, littoral ou Antarctique / réparation des dommages environnementaux	2379	501	77	979	822	902
J4 : Infraction à la législation sur la chasse	J41 : Infraction au droit local de la chasse - Bas-Rhin, Haut-Rhin, Moselle	562	204	10	220	122	0
	J42 : Accès à la chasse : permis de chasser, territoire et réserves de chasse, assurance	2694	1032	58	891	713	649
	J43 : Exercice et pratique de la chasse : modes, moyens, temps de chasse	2435	520	74	1103	738	811
	J44 : Gestion cynégétique et protection du gibier : plan de chasse, transport et commercialisation du gibier	1290	282	37	704	265	350
	J45 : Destruction des animaux nuisibles / dégâts / louveterie	167	51	0	76	30	30
J5 : Infraction à la législation sur la pêche, l' eau et les milieux aquatiques	J51 : Pêche maritime	10598	1219	426	7641	1312	1398
	J52 : Pêche en eau douce	2264	403	206	1468	187	170
	J53 : Protection de l'eau et des milieux aquatiques / activités, installations et usage des cours d'eau	5224	521	103	3539	1061	964
J6 : Protection des espèces animales, végétales et des habitats	J61 : Acte de cruauté envers les animaux / Mauvais traitement à animal	15537	8389	737	3340	3071	2630

	J62 : Espèces et habitats protégées	4929	1059	170	2311	1389	1535
	J63 : Police sanitaire des animaux	2063	507	169	1021	366	549
	J64 : Elevage, dressage, vente, garde, circulation et identification des animaux	998	393	73	375	157	127
	J65 : Protection des végétaux : produits phytosanitaires ou phytopharmaceutiques, organismes nuisibles	3150	278	94	2599	179	206

Tableau de l'échelle des peines du code de l'environnement : actuelles / préconisée

Le signe * signifie que le quantum se déduit de l'article 5 de la directive 2024/1203 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal.

Articles du code de l'environnement	Faits délictuels	Dispositions en vigueur (personnes physiques)		Evolutions proposées (personnes physiques)		
		Peine privative de liberté	Amende	Champ matériel	Peine privative de liberté	Amende
I du L. 173-1	**Opération réalisée sans le titre requis** pour : autorisation IOTA, autorisation ou enregistrement ICPE autorisations DE canalisations de transport de gaz, hydrocarbures et de produits chimiques, activités bruyantes activités ayant un impact sur l'environnement en Antarctique.	1 an	75k€	élargir à toutes les autorisations environnementales (en particulier en cas d'opération réalisée sans d'autorisation portant l'évaluation environnementale*) + envisager pour d'autres du Livre V	5 ans*	100k€
Livre II à Livre V	**Opération réalisée sans le titre requis** pour Divers autres régimes contenus dans les livres II à V du code de l'environnement (réserves naturelles, parcs nationaux, sites classés, atteinte aux espèces et habitats protégés, trafic d'espèces, établissements de faune sauvage captive, substances, OGM, déchets, produits et équipements à risques, nucléaire)	6 mois à 8 ans selon les régimes	7,5 k€ à 750k€	Etudier l'opportunité d'élargir la sanction prévue au I de l'article L. 173-1, au moins pour les autres régimes relatifs aux risques, pollutions et nuisance du Livre V. En tout état de cause : rééchelonner les peines en cohérence avec les quanta imposés par la directive 2024/1203 et créer les sanctions imposées par la directive qui manqueraient (notamment opération portant atteinte à un site Natura 2000 sans l'évaluation d'incidence requise).		
II du L. 173-1	**Opération poursuivie en violation d'une décision de police administrative ou judiciaire** pour : Les mêmes régimes que le I de L. 173-1 (autorisation IOTA, autorisation ou enregistrement ICPE, autorisations de canalisations de transport de gaz, d'hydrocarbures et de produits chimiques, activités bruyantes, activités ayant un impact sur l'environnement en Antarctique)	2 ans	100k€	A minima : élargir à toutes les autorisations environnementales (en particulier en cas d'opération réalisée sans d'autorisation portant l'évaluation environnementale). Etudier l'opportunité d'étendre à d'autres régimes relatifs aux risques, pollutions et nuisance du livre V du code de l'environnement.	5 ans*	150k€
I du L. 173-2	**Opération poursuivie en méconnaissance d'une mise en demeure** pour : autorisation de travaux dans les réserves naturelles, autorisation d'ouverture d'un établissement de faune sauvage captive, dérogation à une interdiction d'atteinte au patrimoine naturel, déclaration au titre de la police de l'eau, déclaration au titre des ICPE.	1 an	15k€	Ne plus distinguer selon les régimes concernés (sauf éventuellement pour les déclarations IOTA et ICPE). Etudier l'opportunité d'étendre au non-respect des décisions administratives et judiciaires des autres régimes du livre III et IV du code de l'environnement (en particulier, réintégrer le délit pour non-respect d'une mise en demeure prévue à l'article L. 415-7 pour le régime Natura 2000).	3 ans*	100k€
II du L. 173-2	**Opération poursuivie en méconnaissance d'une mise en demeure** pour : autorisation de travaux dans les parcs nationaux, déclaration de commerce d'espèces protégées (CITES), déclaration relative à l'accès aux ressources génétiques et aux connaissance traditionnelles.	2 ans	100k€		3 ans*	100k€

I du L. 173-3	**Opération réalisée sans satisfaire aux prescriptions, et portant gravement atteinte** à la santé ou la sécurité des personnes ou provoqué une dégradation substantielle de la faune et de la flore ou de la qualité de l'air, du sol ou de l'eau.	2 ans	75k€	A articuler avec le délit général prévu à l'article L. 213-1	5 ans*	150k€
II du L. 173-3	Les faits prévus à l'article L. 173-1 et au I de l'article L. 173-2, lorsqu'ils **portent gravement atteinte à la santé ou la sécurité des personnes ou provoqué une dégradation substantielle** de la faune et de la flore ou de la qualité de l'air, du sol ou de l'eau	3 ans	150k€	A articuler avec le délit général prévu à l'article L. 213-3 (écocide)	8 ans*	300k€
III du L. 173-3	Les faits prévus au II de l'article L. 173-2, lorsqu'ils **portent gravement atteinte** à la santé ou la sécurité des personnes ou provoqué une dégradation substantielle de la faune et de la flore ou de la qualité de l'air, du sol ou de l'eau	5 ans	300k€		8 ans*	300k€
L.173-3-1	Les faits prévus aux articles L. 173-1 et L. 173-2, lorsqu'ils exposent directement la faune, la flore ou la qualité de l'eau à un **risque immédiat d'atteinte grave et durable**	3 ans	250k€	S'interroger sur le regroupement de cette incrimination avec celles prévues à l'article L. 173-3	5 ans	300k€
L. 231-1	Le fait, en violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, d'émettre dans l'air, de jeter, de déverser ou de laisser s'écouler dans les eaux superficielles ou souterraines ou dans les eaux de la mer dans la limite des eaux territoriales, directement ou indirectement, une ou plusieurs substances dont l'action ou les réactions entraînent **des effets nuisibles graves et durables** sur la santé, la flore, la faune, à l'exception des dommages mentionnés aux articles L. 218-73 et L. 432-2, ou des modifications graves du régime normal d'alimentation en eau.	5 ans	1M€, ce montant pouvant être porté jusqu'au quintuple de l'avantage tiré de la commission de l'infraction	Circonstances aggravantes par rapport aux délits de « pollution » organisés dans le reste du code de l'environnement. Etudier s'il faut ajouter le délit prévu à l'article 5, paragraphe 2 sous c) en cas d'infractions non intentionnelle causant la mort d'une personne (5 ans).	5 ans*	1M€
L231-3	Le fait d'abandonner, de déposer ou de faire déposer des déchets, dans des conditions contraires au chapitre Ier du titre IV du livre V, et le fait de gérer des déchets, au sens de l'article L. 541-1-1, sans satisfaire aux prescriptions concernant les caractéristiques, les quantités, les conditions techniques de prise en charge des déchets et les procédés de traitement mis en œuvre fixées en application des articles L. 541-2, L. 541-2-1, L. 541-7-2, L. 541-21-1 et L. 541-22, lorsqu'ils **provoquent une dégradation substantielle de la faune et de la flore ou de la qualité de l'air, du sol ou de l'eau**	3 ans	150k€	A intégrer dans le livre V (dispositions sur les déchets)	3 ans	150k€
L.231-3	Constitue un **écocide** l'infraction prévue à l'article L. 231-1 lorsque les faits sont commis de manière intentionnelle. Constituent également un écocide les infractions prévues à l'article L. 231-2, commises de façon **intentionnelle**, lorsqu'elles entraînent des **atteintes graves et durables à la santé, à la flore, à la faune ou à la qualité de l'air, du sol ou de l'eau.**	10 ans	4,5M€ ce montant pouvant être porté jusqu'au décuple de l'avantage tiré de la commission de l'infraction.	A conserver sans modification. [La directive 2024/1203 prévoit une peine de 8 ans pour les infractions intentionnelles causant la destruction d'un écosystème d'une taille ou d'une valeur environnementale considérables / habitat protégé ou des dommages étendus, substantiels qui sont soit irréversibles soit durables à un tel	10 ans	4,5 M€

				écosystème ou habitat, à la qualité de l'air, du sol ou de l'eau] Etudier s'il faut ajouter le délit prévu à l'article 5, paragraphe 2 sous a) en cas d'infractions intentionnelle causant la mort d'une personne (10 ans).		

Les peines prévues par la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal				
Infraction et référence Article 3, § 2	Intentionnelle			Non-intentionnelle (négligence grave)
	Atteinte significative/quantité négligeable	Qualifiée (destruction, dommages étendus et substantiels)	Mort	Mort
a) Pollution	5 ans	8 ans	10 ans	5 ans
b) Produits soumis à autorisation	5 ans	8 ans	10 ans	5 ans
c) Produits soumis à un cadre particulier	5 ans	8 ans	10 ans	5 ans
d) Mercure	5 ans	8 ans	10 ans	5 ans
e) Réalisation de projets sans autorisation (ICPE)	5 ans	8 ans	/	/
f) Collecte et transport de déchets	5 ans	8 ans	10 ans	5 ans
g) Transferts de déchets	5 ans	8 ans	/	/
h) Recyclage des navires	5 ans	8 ans	/	/
i) Rejets par navire de substances polluantes	5 ans	8 ans	/	/
j) Exploitation ou fermeture d'une ICPE	5 ans	8 ans	10 ans	5 ans
k) Activités minières	5 ans	8 ans	10 ans	5 ans
l) Matières radioactives	5 ans	8 ans	10 ans	5 ans
m) Captage des eaux	3 ans	8 ans	/	/
n) Mise à mort d'une espèce protégée	3 ans	8 ans	/	/
o) Commerce d'une espèce protégée	3 ans	8 ans	/	/
p) Produits de base en cause	5 ans	8 ans	/	/
q) Détérioration habitat protégé	3 ans	8 ans	/	/
r) Espèces exotiques envahissantes	3 ans	8 ans	10 ans	/
s) Substances qui appauvrissent la couche d'ozone	5 ans	8 ans	/	/
t) Gaz à effet de serre fluoré	5 ans	8 ans	/	/


CONSEIL D'ÉTAT