

La politique juridique du Parc national de Port-Cros entre 2011 et 2017

Bilan, perspectives et préconisations

Gilles J. MARTIN^{1*}, Isabelle DOUSSAN², Pascale STEICHEN³,
Jakub STRUZIK⁴

¹Professeur émérite de l'Université Côte d'Azur, GREDEG CNRS, Président du CS du Parc national de Port-Cros, 181 allée du Castel Sainte-Claire, BP 70220, 83406 Hyères CEDEX, France.

²Directrice de recherche INRA, GREDEG CNRS, 250 Rue Albert Einstein, 06560, France. Vice-Présidente de la Société française pour le droit de l'environnement (SFDE).

³Professeure à l'Université Côte d'Azur, GREDEG CNRS, Directrice de l'École doctorale, 250 Rue Albert Einstein, 06560 Valbonne, France.

⁴Stagiaire M2 Gestion juridique des risques et du développement durable, Université Côte d'Azur, Avenue Doyen Louis Trotabas, 06050 Nice CEDEX 1, France.

*Contact : gj.martin@wanadoo.fr

Résumé. Aussi curieux que cela puisse paraître, il n'existe aucune étude d'ensemble sur la politique juridique conduite par les parcs nationaux, alors pourtant que ces Parcs ont, parmi leurs missions, celle de faire respecter la réglementation ayant pour objet la protection des espèces, des habitats, et des sites dont ils ont la charge. La présente étude s'est d'abord fixée pour objectif d'analyser, à partir des éléments recueillis sur une période de temps donnée (2011-2017), les modalités de mise en œuvre de la réglementation existante et la façon dont le Parc national de Port-Cros la fait respecter, la sanctionne et assure le suivi des infractions que constatent ses agents. Elle a ensuite pour objet, en prenant en compte les apports de la loi du 8 août 2016 sur la reconquête de la biodiversité, d'étudier les contentieux conduits par le Parc national pour obtenir réparation des dommages causés. Ces dommages peuvent être consécutifs aux infractions commises ou, plus rarement, naître en dehors de toute violation de la loi pénale, du simple constat qu'une atteinte a été portée à un intérêt juridiquement protégé et défendu par le Parc national. L'étude démontre qu'une marge de progression importante demeure sur le premier aspect et propose au gestionnaire quelques pistes pour améliorer l'efficacité du travail de police ; sur la réparation des préjudices et singulièrement du préjudice écologique, est en train de se constituer peu à peu un corpus jurisprudentiel que le Parc national doit accompagner pour que les tribunaux saisis prennent en compte autant que faire se peut les leçons des sciences écologiques.

Mots-clés : Parc national, mission de police, infractions, constatations, répression, rappel à la loi, sanctions, dommages, dommage écologique, évaluation, réparation en nature, réparation en argent, affectation.

Abstract. The legal policy of Port-Cros National Park between 2011 and 2017. Assessment, prospects and recommendations. As curious as it may seem, there is no overall study of the legal policy conducted by the national parks, even though these parks have, among their missions, that of enforcing the regulations for the protection of the species, habitats and sites for which they are responsible. The present study had the objective of analyzing, based on elements collected over a given period of time (2011-2017), the methods of implementation

of existing regulations and the way in which Port-Cros National Park enforces them, sanctions them and follows up on infractions observed by its agents. It then aims, taking into account the contributions of the law of August 8, 2016 on the Recovery of Biodiversity, to study the litigation conducted by the National Park to obtain compensation for the damage caused. This damage may be the consequence of infractions committed or, more rarely, may arise outside of any violation of the criminal law, from the simple observation that an infringement has been made on an interest legally protected and defended by the National Park. The study shows, on one hand, that there is still considerable room for improvement on the first aspect and suggests to the manager some ways of improving the effectiveness of police work; on the other hand, a body of case law is gradually being built up on compensation for damage, particularly ecological damage, which the National Park must support so that the courts before which the case is brought take into account as far as possible the lessons of the ecological sciences.

Keywords: National park, police mission, infringements, findings, repression, recall to the law, sanctions, damage, ecological damage, evaluation, compensation in kind, compensation in money, dedication.

Introduction

Le présent rapport est le résultat d'une recherche conduite sur plus d'un an (de mars 2018 à juin 2019) dans le cadre d'un contrat de partenariat conclu entre le GREDEG, UMR du CNRS et de l'Université Côte d'Azur, basé à Sophia-Antipolis, et le Parc national de Port-Cros. Cette recherche a mobilisé les trois enseignants chercheurs signataires du rapport et un étudiant qui a effectué un stage de M2, financé par le contrat de partenariat, mais réalisé au sein même du laboratoire, en raison de l'absence de moyens et de ressources humaines suffisantes pour l'encadrer dans les locaux du Parc national.

Le choix du sujet

La proposition qui a été faite d'étudier la politique juridique conduite par l'établissement sur une période suffisamment longue résulte d'un triple constat.

D'une part, si les Parcs nationaux ont, parmi leurs missions, celle de faire respecter la réglementation ayant pour objet la protection des espèces, des habitats, et des sites dont ils ont la charge, ce volet de leur travail est rarement mis en avant ou valorisé, les établissements, comme leur personnel, préférant insister sur leurs missions éducatives, scientifiques, et d'animation du territoire. Une partie de l'explication doit sans doute être recherchée dans le fait que les Parcs nationaux - l'observation vaut aussi pour le Parc national de Port-Cros - ont rarement été accueillis avec enthousiasme par les populations locales et préfèrent donc insister sur les volets perçus comme « positifs » de leur mission plutôt que sur sa dimension « répressive », toujours moins bien acceptée.

À l'appui de ce premier constat, on peut relever qu'il n'existe, ni à l'échelle d'un parc¹, ni à l'échelle nationale, aucune étude, aucun rapport ayant cet objet. Ce n'est que très récemment (décembre 2017) qu'un « questionnaire sur la pratique des polices administrative et judiciaire dans les parcs nationaux » a été établi et adressé à tous les parcs nationaux par ce qui était encore l'Agence française pour la biodiversité (AFB), en vue de recueillir quelques données très générales sur la question.

Cette observation interpelle : en près de 60 ans, aucun parc ni aucune autorité de tutelle n'a jugé utile de savoir comment était mise en œuvre la mission de police des parcs nationaux ! C'est la confirmation que cette mission n'a jamais été valorisée ni rendue visible par les parcs eux-mêmes ni par leur tutelle. Cette très grande « discrétion » éclaire et relativise l'observation qui sera faite selon laquelle les magistrats ignorent trop souvent la réalité des enjeux de protection et apparaissent dans la majorité des cas comme peu informés et peu concernés par ces procédures. Si la formation très insuffisante des magistrats dans ce domaine est évidemment en cause, la « retenue » extrême des Parcs et de leur tutelle est sans doute un autre élément à prendre en considération pour expliquer cette situation.

Il semble que les choses soient en train d'évoluer dans la dernière période : à la suite du questionnaire qui vient d'être évoqué et des réponses apportées, il était prévu qu'une « stratégie police » soit définie et mise en place dans les parcs nationaux. Un Groupe de travail « inter-parcs nationaux police » aurait dû aborder le sujet au mois de mars 2019.

D'autre part, il a pu être observé que les directions des parcs nationaux éprouvent quelques réticences à voir jeter un regard extérieur sur ce qui leur paraît être une mission de pure « gestion », pouvant éventuellement intéresser leur tutelle², mais n'ayant pas à faire l'objet d'une analyse et encore moins d'une évaluation scientifique. Si une étude relative au suivi de telle ou telle espèce ou à l'impact de telle ou telle pratique sur la mission de préservation des équilibres écologiques paraît la plupart du temps légitime et utile au gestionnaire, la proposition d'analyser ses pratiques dans la mise en œuvre de la réglementation qu'il est chargé d'appliquer, peut lui donner le sentiment d'une tentative d'immixtion au cœur de ses compétences. Pour étayer cette affirmation, on peut rappeler que la proposition d'une étude portant sur ces questions avait précédemment été faite à de multiples reprises, mais avait toujours

¹ C'est le Parc national de Port-Cros, en lançant la présente recherche, et le Parc national des Calanques, en recrutant pour le printemps et l'été 2019 une stagiaire dédiée à la réparation du préjudice écologique, qui paraissent les plus « en pointe » sur ces thèmes.

² On a vu que la tutelle n'a commencé à s'y intéresser que dans la toute dernière période, depuis décembre 2017.

été classée comme « non prioritaire ». C'est seulement à la faveur de l'arrivée d'un nouveau Directeur au Parc national de Port-Cros que la proposition a pu être classée « prioritaire » : la nouvelle direction n'avait pas à craindre d'être « jugée » dans l'exercice de cette compétence, puisque l'étude portait nécessairement sur le passé, et elle trouvait au contraire une occasion de recueillir une évaluation des pratiques antérieures pour en tirer quelques enseignements pour l'avenir. C'est, en effet, là la motivation principale de l'étude : analyser les pratiques, tenter d'évaluer les résultats pour faire quelques préconisations d'améliorations.

Enfin, troisième et dernier constat, la proposition de ce sujet et son acceptation tiennent sans doute aussi à la place nouvelle qu'occupent les sciences humaines et sociales, et parmi elles, le droit, dans le « paysage scientifique » des parcs nationaux et plus largement des établissements ou organismes en charge de politiques visant à mieux connaître et à protéger certains milieux ou espaces naturels.

Traditionnellement perçu comme un simple « outil de gestion », le droit est aujourd'hui regardé aussi comme un révélateur des valeurs que portent ou devraient porter les établissements et structures en charge de la protection de la nature et de la biodiversité, qu'ils soient publics ou associatifs, tels que les Parcs nationaux, les Conservatoires botaniques, les Conservatoires d'espaces naturels, les réserves naturelles, etc. L'évolution du droit de l'environnement, qui a cessé d'être seulement un droit de police administrative, pour faire une place à d'autres outils, tels que le contrat ou la responsabilité, a elle-même participé à ce mouvement « d'ouverture ». S'agissant précisément de la politique juridique des parcs nationaux, l'évolution jurisprudentielle, consacrée en 2016 par la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages³, a ajouté une nouvelle dimension à cette politique, en rendant possible, au-delà de la pure mission de police et de la sanction pénale des infractions, la demande de réparation des dommages causés au milieu, aux espèces ou aux écosystèmes. C'est à partir de ces constats que le périmètre de l'étude et son objet ont pu être précisés et sa méthodologie définie

Périmètre et objet de l'étude

Si les périmètres géographique et temporel de l'étude ne soulèvent pas de questions particulières, il n'en va pas de même de la délimitation précise de l'objet de l'étude.

Sur le plan géographique, c'est l'ensemble du territoire géré par les agents du Parc national de Port-Cros qui a été pris en compte.

³ Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, JORF n°0184 du 9 août 2016.

Cela recouvre d'une part, les deux cœurs terrestres et marins du Parc national, à savoir l'île de Port-Cros, et les espaces naturels, propriétés de l'État, de l'île de Porquerolles, en ce compris les îlots formant un archipel avec ces îles, dont certains sont classés en réserve intégrale (Bagaud, La Gabinière et Le Rascas), ainsi que la bande de 600 mètres autour de ces îles et îlots, mais également d'autre part, les espaces terrestres relevant de l'aire d'adhésion, qui sont gérés ou cogérés par l'établissement public, à savoir les espaces hors cœur de l'île de Porquerolles, ainsi que les secteurs du cap Lardier et de la presqu'île de Giens, et enfin l'aire maritime adjacente (AMA). Bien évidemment, la réglementation applicable est très différente selon que l'on se trouve en zone cœur, en aire d'adhésion ou en aire maritime adjacente : la très grande majorité des infractions relevées et l'intégralité des contentieux relatifs à la réparation de dommages concernent les cœurs terrestres et marins du Parc national.

Sur le plan temporel, il a été choisi de retenir la période s'écoulant du 1^{er} janvier 2011 au 31 décembre 2017, tout en s'autorisant à exercer un « droit de suite » sur des procédures qui se sont poursuivies ou achevées au-delà de cette date mais qui avaient été ouvertes pour des faits constatés pendant cette période, ou sur des événements ayant eu lieu avant 2011, mais ayant donné lieu à des développements procéduraux postérieurs. Le choix d'une période de sept années pleines n'a pas de justification particulière. Une telle durée est simplement apparue suffisamment longue pour pouvoir caractériser une stratégie juridique et tirer quelques enseignements utiles, mais suffisamment « ramassée » aussi pour répondre aux questions posées et mettre en œuvre utilement la méthodologie retenue.

C'est évidemment la définition de l'objet précis de l'étude qui fait naître les questions les plus délicates. La « politique juridique de l'établissement » peut, en effet, être entendue plus ou moins largement. Ces termes peuvent aussi bien désigner la façon dont l'établissement décide de faire respecter la réglementation applicable sur son territoire, que la manière de « produire » du droit par l'édiction d'arrêtés ou de décisions du Directeur ou encore la politique suivie par l'établissement en matière contentieuse.

La présente étude exclut de son périmètre la « production » de droit par la direction. L'analyse de cette facette de la politique juridique de l'établissement permet sans doute de comprendre comment le Directeur de l'établissement décline sur le terrain les règles et principes contenus dans les lois et textes réglementaires nationaux, dans le décret de création du Parc ou dans la Charte adoptée, mais elle renseigne précisément davantage sur les choix de gestion qui sont opérés que sur les stratégies juridiques retenues. Ainsi, par exemple, lorsque le

Directeur par ses décisions « règlemente » la vente ambulante ou l'usage de drones sur le territoire du Parc, en adoptant des décisions ponctuelles ou un arrêté plus général, cette réglementation éclaire bien davantage les choix de gestion réalisés que la politique juridique de l'établissement. En toute logique, il a donc également été décidé d'exclure du champ de l'étude les éventuels contentieux en lien avec cette réglementation « locale ». Ainsi, au cours de la période étudiée, plusieurs décisions de la direction ont été déférées au Tribunal administratif compétent, mais ces contentieux ne seront pas étudiés, car ils ne révèlent rien de particulier sur la politique juridique de l'établissement.

Demeurent donc dans le champ de l'étude, d'une part, les modalités de mise en œuvre de la réglementation existante et la façon dont l'établissement la fait respecter, la sanctionne et assure le suivi des infractions que constatent ses agents et, d'autre part, les contentieux en réparation, qu'ils soient consécutifs aux infractions commises, lorsqu'elles sont à l'origine de dommages, ou, beaucoup plus rarement, qu'ils naissent en dehors de toute violation de la loi pénale, du simple constat qu'une atteinte a été portée à un intérêt juridiquement protégé et défendu par le Parc national.

Ces deux volets commandent le plan général du rapport, qui traitera successivement de la politique pénale de l'établissement public (page 173), puis de la politique relative à la réparation des dommages causés par des atteintes portées aux intérêts protégés par le Parc national (page 6).

Méthodologie

Pour cerner ces objets d'étude, l'équipe a choisi d'exploiter, outre les connaissances, publications et rapports abordant les questions posées de manière générale (Van Lang 2016, Prieur *et al.* 2019), trois catégories de documents. La première est composée de documents et d'informations internes au Parc national : il s'agit d'une part des instructions ou des guides établis par l'établissement public à destination de ses agents et, d'autre part, des registres et relevés d'infractions tenus à jour par ces mêmes agents. Pour compléter cette information « interne », un questionnaire a été établi et adressé par l'intermédiaire de la Direction aux agents concernés par les missions de police sur le terrain, afin de mieux cerner leurs pratiques et leur ressenti. La deuxième catégorie de sources consultées est constituée des notes, courriers et conclusions rédigées la plupart du temps par le Parc national et transmises aux magistrats du Parquet et aux juridictions compétentes, pour les éclairer sur l'importance des enjeux et/ou pour exprimer des demandes de réparation. Enfin, la dernière catégorie correspond aux décisions de justice qui ont été rendues et dont la motivation a été analysée.

Il était également prévu, afin de pouvoir établir des comparaisons utiles avec d'autres parcs nationaux, de consulter les rapports ou études réalisées par d'autres parcs ou par l'ancien PNF, aujourd'hui intégré à l'AFB (aujourd'hui OFB), mais comme il a été relevé⁴, aucune étude n'a jamais été réalisée sur la question, ni à l'échelon local, ni à l'échelon national.

S'agissant de la restitution des conclusions, il a été choisi d'inscrire, au fil des développements, les recommandations ou suggestions que les auteurs du rapport font au gestionnaire.

La politique pénale du Parc national de Port-Cros de 2011 à 2017

Par opposition à la police administrative, la « politique pénale » désigne les actions relevant de la police judiciaire, définie comme celle dont relèvent « *les actes et opérations qui sont destinées à réaliser la répression d'une infraction déterminée* » (Guglielmi, 2019).

Pour évoquer la politique pénale conduite par un parc national et en particulier par le Parc national de Port-Cros, il n'est pas inutile de commencer par rappeler le cadre général dans lequel elle s'inscrit (page 173). Cette rapide présentation précèdera l'analyse successive des trois temps qui marquent la mise en œuvre de toute politique pénale : la constatation des infractions (page 179), le sort réservé aux actes de constatation (page 203) et, enfin, la répression des infractions constatées (page 213).

Le cadre général de la politique pénale en matière de biodiversité

Etudiant la protection pénale de la biodiversité, Véronique Jaworski écrit : « *Quantitativement, le droit pénal de la nature se caractérise par une richesse des incriminations. Multiples et variées, ces infractions ont été créées et complétées par des lois successives* » (Jaworski, 2008). Et l'auteur de poursuivre : « *il n'y a pas de vide juridique en la matière* » (Jaworski, 2008). Enoncée en 2008, cette observation peut être confirmée aujourd'hui, alors que le dispositif a encore été complété par de nombreux textes⁵.

⁴ Cf. *supra*, p. 169.

⁵ Sans prétendre être exhaustif, signalons notamment la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, la loi n°2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit, qui a créé quelques nouvelles incriminations, et surtout l'ordonnance n°2012-34 du 11 janvier 2012 sur les polices environnementales, dont l'apport a été essentiel tant sur la constatation des infractions que sur les sanctions, et enfin la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 sur la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

S'agissant des incriminations, il faut, en effet, ajouter à celles qui permettent de protéger certaines espèces et certains habitats de manière générale sur tout le territoire, les dispositions spécifiques aux espaces protégés que constituent les parcs nationaux, à savoir les articles L.331-26 à L.331-28 et R.331-62 à R.331-76 du code de l'environnement. S'agissant du Parc national de Port-Cros, c'est le décret n°2009-449 du 22 avril 2009, tel que modifié par le décret n°2012-649 du 4 mai 2012 qui détaille les règles applicables dans le cœur du parc et dont la violation constitue l'une des infractions aux textes susvisés.

Il est donc possible de soutenir que les incriminations existantes permettent a priori de sanctionner tout comportement ou toute activité susceptible de nuire aux espèces, tant animales que végétales, aux habitats dans lesquels elles vivent, se nourrissent et se reproduisent, et que cette réalité est encore plus forte et plus générale sur le territoire - particulièrement dans les zones constitutives du cœur - d'un Parc national.

Pour autant, ce constat très positif, doit être immédiatement nuancé par l'observation que des faiblesses importantes demeurent, qui portent pour l'essentiel sur les méthodes et les techniques retenues par la loi pour caractériser les infractions.

La première faiblesse, soulignée depuis longtemps par l'ensemble de la doctrine spécialisée, tient à la façon dont l'élément légal de la plupart des infractions est déterminé. La loi du 10 juillet 1976, première et importante loi relative à la protection de la nature, a adopté une technique d'incrimination qui n'a jamais été remise en cause depuis et qui consiste à décrire de manière imprécise dans la loi les éléments constitutifs des délits et de laisser au règlement (décret, arrêté ministériel, voire simple arrêté préfectoral) le soin d'en préciser les contours. Dans l'article précité, Véronique Jaworski (2008) relève que « *par exemple, pour les espèces végétales protégées, la loi prévoit un élément légal à quatre niveaux puisque l'existence de l'infraction sera conditionnée par le texte législatif incriminant les comportements et activités interdits à l'égard de ces végétaux (art. L.411-1 du Code de l'env.), par le décret d'application venant définir la notion 'd'espèce protégée' et par les arrêtés, l'un national, les autres régionaux, fixant la liste de ces espèces protégées par la loi* » (Jaworski, 2008). Outre que ces incriminations en cascade peuvent rendre la qualification pénale des faits extrêmement complexe, elles peuvent conduire aussi à des situations de concours idéal de qualification, dans lesquelles un même comportement est susceptible de tomber sous le coup de plusieurs qualifications pénales et donc de constituer plusieurs infractions, dont certaines seront des délits et d'autres des contraventions ! Une telle confusion est source d'incertitudes pour le juge - dont nous verrons qu'il n'a pas toujours la formation nécessaire

dans ce domaine - et risque d'offrir aux contrevenants l'opportunité d'échapper à la répression.

Il est surprenant et regrettable que le législateur n'ait pas saisi l'occasion du vote de la loi « biodiversité » en 2016 pour remettre à plat les incriminations et « reconstruire » le droit pénal de la protection de la biodiversité - et sans doute plus généralement le droit pénal de l'environnement - sur des bases plus saines et plus cohérentes⁶.

Recommandation n°1 : Agir au sein de l'OFB pour que la question de la mise en œuvre des polices de l'environnement soit effectivement prise sérieusement en charge et œuvrer pour qu'une réflexion soit reprise et conduite à son terme sur la définition des incriminations en droit pénal de l'environnement.

Une deuxième faiblesse résulte du recours à la technique des listes énumératives d'espèces protégées, qui peut conduire à des erreurs ou à des oublis. Ainsi, par application du principe de légalité des délits et des peines, l'omission d'une espèce par le législateur national interdira toute poursuite du fait de la destruction ou du dérangement de cette espèce, alors même qu'elle serait protégée par une directive communautaire. À l'heure où du fait des dérèglements climatiques, certaines espèces, jusque-là absentes de nos territoires, viennent s'y installer, le système des listes risque de devenir de plus en plus fragile. S'ajoute à cela, le fait qu'en raison des progrès de la science ou par application des règles de la nomenclature, il n'est pas exceptionnel que le nom d'une espèce change pour les scientifiques, sans qu'évidemment ce changement se traduise dans les textes⁷. Là encore cependant, il est peu probable que notre droit évolue, tant l'adoption d'une approche différente - autour de définitions et de catégories plus générales, par exemple, qui serait plus proche de la tradition du droit français - bousculerait les habitudes désormais acquises et partagées par les scientifiques de terrain, comme

⁶ Il faut rappeler que la Commission d'expertise pour l'élaboration du code de l'environnement avait dès 1992 fait des propositions en ce sens, propositions qui n'ont pu être mises en œuvre à l'époque, du fait du choix d'une codification à droit constant. Elles ont, par la suite, été reprises par bribes (en 2010 et surtout en 2012), mais à aucun moment, le législateur n'a eu le courage de reprendre tout l'édifice. La remise à plat de tout le dispositif répressif s'est, en effet, toujours heurté à la crainte qu'à l'occasion d'une telle réforme d'ensemble, certains « acquis » soient abandonnés.

⁷ Ainsi, par exemple, l'algue calcaire édifiatrice des trottoirs de *Lithophyllum* s'appelait *Lithophyllum lichenoides* et a été protégée ; elle s'appelle désormais *Lithophyllum byssoides*, tandis qu'une autre espèce très banale et qui, à ce titre n'était pas protégée, a pris son nom initial (*L. lichenoides*).

les pratiques européennes largement influencées par les traditions anglo-saxonnes⁸.

Au-delà des incriminations, des améliorations importantes ont été apportées progressivement au dispositif répressif, spécialement par l'ordonnance du 11 janvier 2012. Ces progrès ont notamment concerné deux questions essentielles pour tenter de renforcer l'efficacité de ce dispositif : la constatation des infractions et les sanctions (Jaworski, 2019).

S'agissant de la constatation des infractions, le texte a d'abord accompli un pas important en regroupant au sein d'une catégorie enfin unifiée les différents agents chargés d'exercer les fonctions de police judiciaire dans les domaines de l'environnement. C'est l'article L.172-1 du code de l'environnement qui, depuis 2012, a consacré le nouveau corps des « inspecteurs de l'environnement » en lieu et place des listes sectorielles multiples qui existaient jusque-là. Dans le même temps, les procédures de commissionnement et d'assermentation ont été simplifiées à partir de la distinction entre nature, eau et sites, d'une part, installations classées, pollutions risques et nuisances, de l'autre, et les pouvoirs et compétences de ces agents ont été à la fois renforcés⁹, encadrés¹⁰ et harmonisés. Certes, l'unification n'est pas absolue et ne pouvait sans doute pas l'être : la nouvelle catégorie des inspecteurs de l'environnement a laissé subsister d'une part, évidemment, les officiers et agents de police judiciaires, d'autre part, quelques catégories d'agents spécialement habilités par le code de l'environnement, comme les agents des réserves naturelles, les gardes du littoral, les gardes-champêtres, les agents de l'Office national des Forêts (ONF) ou des douanes. Il est toujours très difficile de bousculer les organisations et les corps en place, qui défendent leur existence, leurs compétences et ce qu'ils perçoivent comme leur spécificité. Cette pluralité d'agents de constatation pourrait être regardée comme la garantie que les contrevenants auront du mal à passer à travers les mailles du filet. La réalité dément cette espérance. Faute d'une organisation et d'une coordination suffisamment élaborée en amont, la pluralité d'intervenants aux statuts et aux pouvoirs différents nuit en règle générale à l'efficacité de leur mission. S'agissant des parcs nationaux et spécialement du Parc national de Port-Cros, c'est principalement avec la gendarmerie que la coopération devrait être la plus étroite. Selon les informations recueillies, si des échanges informels entre les agents ayant le statut d'inspecteurs de l'environnement

⁸ On peut seulement espérer que l'émergence en droit positif des concepts de « services écosystémiques », de « fonctions écologiques » et, plus globalement d'une vision plus systémique de l'environnement, conduise à une réflexion sur la pertinence du recours systématique aux listes d'espèces. Sur ce thème, cf. Doussan (2009, 2017), Montgruel *et al.* (2016).

⁹ Cf. par exemple les dispositions de l'article L.172-2 sur le « droit de suite ».

¹⁰ Cf. par exemple les dispositions de l'article L.172-5 sur le droit de visite des locaux, véhicules, navires, etc.

et la gendarmerie maritime ont toujours existé, ce n'est que très récemment que des contacts plus étroits ont été noués entre la direction du Parc national et le commandement de la gendarmerie maritime. De telles relations entre décideurs doivent être encouragées et pourraient - devraient ? - donner lieu dans l'avenir à l'établissement de partenariats permettant de coordonner les interventions et de partager des informations et des renseignements. Des contacts de même nature devraient d'ailleurs être noués avec la gendarmerie « terrestre », tant il est vrai que certaines infractions commises sur le territoire du Parc national (notamment le braconnage et plus largement tous les prélèvements illicites) trouvent naturellement leur prolongement à terre, à travers les circuits de revente¹¹.

En résumé, il est donc possible d'écrire qu'un progrès réel a été accompli en 2012 quant à la constatation des infractions, mais que ce progrès n'a pas résolu toutes les difficultés et que la coopération entre les services doit être renforcée et formalisée par l'établissement de partenariats entre la direction de l'établissement public et les services de police extérieurs à cet établissement, qui sont susceptibles de l'aider dans cette mission.

Recommandation n°2 : Prolonger et formaliser les relations entre les différents services de police judiciaire, particulièrement la gendarmerie nationale, en vue d'établir des partenariats pérennes et une collaboration plus efficace dans la mise en œuvre des polices de l'environnement.

La réorganisation annoncée des polices de l'environnement à l'occasion de la création d'un nouvel établissement public, l'Office français de la Biodiversité (OFB) sera peut-être l'occasion de faire un pas supplémentaire dans l'harmonisation des polices de l'environnement, en espérant qu'elle améliore l'efficacité de ces polices et ne bouleverse pas les équilibres difficilement trouvés.

Quant aux sanctions, l'ordonnance du 11 janvier 2012 a très largement et très utilement complété le travail commencé par les textes qui l'avaient précédée, et notamment la loi du 12 juillet 2010. La loi du 8 août 2016 a parachevé cette évolution.

La doctrine spécialisée avait relevé combien la **nature des sanctions** prévues par les textes avant ces réformes était inadaptée aux enjeux environnementaux. Si la menace de prison ou d'amendes importantes peut être de nature à dissuader de potentiels auteurs d'infractions, elle

¹¹ C'est précisément grâce à une enquête de gendarmerie très sérieuse que des braconniers et leurs « clients » (grossistes et restaurateurs) ont pu être confondus et jugés les 11 juillet 2018 et 6 mars 2020 devant le Tribunal correctionnel de Marseille.

n'en demeure pas moins très mal corrélée avec les intérêts atteints. Le texte de l'ordonnance a, de ce point de vue, réussi à améliorer les choses, d'une part, en généralisant la procédure d'ajournement de peine avec injonction à l'ensemble des infractions prévues par le code de l'environnement et commises par des personnes physiques ou morales (article L. 173-9 du code de l'env.), d'autre part, en ouvrant aux juges la possibilité de prononcer pour l'ensemble de ces infractions toute une série de peines complémentaires, telles que l'affichage de la décision, la confiscation, l'immobilisation du véhicule, de l'embarcation ou du navire dont le condamné s'est servi pour commettre l'infraction, et surtout l'interdiction d'exercer l'activité professionnelle dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise, pour une durée qui peut aller jusqu'à cinq ans (art. L.173-7 du Code de l'env.). Ces peines complémentaires, très redoutées par les auteurs d'infractions, peuvent de surcroît être assorties d'une exécution provisoire (art. L. 173-10 du Code de l'env.). On ne saurait trop recommander aux « victimes », notamment aux parcs nationaux et spécialement au Parc national de Port-Cros, d'attirer l'attention du parquet et des magistrats sur ces dispositions et de les inciter à en faire usage.

Recommandation n°3 : A l'occasion de la constatation de certaines infractions et de la transmission du procès-verbal au Parquet, solliciter de ce dernier qu'il demande l'application des peines complémentaires et notamment de celles prévues à l'article L.173-7 du Code de l'environnement, avec exécution provisoire de ces peines conformément à l'art. L. 173-10 du même code.

L'autre axe d'amélioration a consisté à renforcer le **niveau des sanctions**. Certes, nous l'avons écrit plus haut, les peines de prison ou d'amendes demeurent inadaptées aux enjeux environnementaux. Pour autant, leur niveau est un signal envoyé au corps social de l'importance que le législateur accorde à la valeur qu'il entend protéger en sanctionnant les atteintes qui lui sont portées. En l'espèce, les peines prévues aujourd'hui par l'article L.415-3 du code de l'environnement pour les infractions les plus graves touchant à la protection des espèces et de leurs habitats (deux ans d'emprisonnement et 150 000 € d'amendes) atteignent enfin des niveaux raisonnables. En outre, ce même texte dispose que l'amende est doublée lorsque certaines infractions sont commises dans le cœur d'un parc national ou dans une réserve naturelle et, enfin, que le tribunal peut mettre à la charge du condamné « *les frais exposés pour la capture, les prélèvements, la garde ou la destruction des spécimens rendus nécessaires* ».

En conclusion de ce trop rapide panorama du droit pénal applicable aux atteintes susceptibles d'être causées à la biodiversité, il est possible d'exprimer un sentiment plutôt positif. Malgré les faiblesses qui demeurent et qui ont été soulignées, notamment sur le terrain des méthodes retenues pour caractériser les infractions et sur la coordination des différentes catégories d'agents susceptibles d'intervenir, des progrès sensibles ont été accomplis. Il peut être avancé sans grand risque d'être démenti, que dans les textes - et donc « sur le papier » - le dispositif existant est en état de répondre aux atteintes qui peuvent être causées au patrimoine naturel et spécialement à celui dont le Parc national de Port-Cros a la charge. Mais, on le sait, les textes ne valent que par leur mise en œuvre et les difficultés naissent en général des contraintes que les services, les hommes et les femmes qui les animent, rencontrent lorsqu'il s'agit de passer du papier au terrain. Ce travail de mise en œuvre commence par la constatation des infractions.

La constatation des infractions sur le territoire du Parc national de Port-Cros

Afin d'harmoniser les pratiques des agents sur le terrain, le Parc national de Port-Cros a élaboré un « guide de politique pénale ». La présentation de ce guide précèdera quelques observations sur sa réception par les agents et par le Parquet. Il sera alors temps de confronter les recommandations de ce guide à l'analyse des pratiques constatées sur le terrain et de tirer quelques conclusions transversales.

Présentation du « guide de politique pénale »

Compte tenu de la diversité des situations rencontrées (zones cœur ou territoires gérés par le Parc national dans l'aire d'adhésion, îles ou continent, terre ou mer), le Parc national de Port-Cros a pris l'initiative d'élaborer un guide de politique pénale interne, à l'usage de ses agents.

Ce guide prend la forme d'un tableau Excel à double entrée. En abscisse, le tableau distingue 4 secteurs - les deux cœurs, Port-Cros et Porquerolles, et deux territoires situés en aire d'adhésion dont le Parc national assure la gestion ou la cogestion, le cap Lardier et la Presqu'île de Giens. Cette distinction est essentielle, dans la mesure où la réglementation applicable n'est pas la même selon que l'on se situe en cœur de Parc ou en aire d'adhésion. En ordonnée, le tableau liste 44 infractions regroupées autour de huit thèmes ; la dernière colonne du tableau donne la référence des textes applicables et le code NATINF de chaque infraction¹².

¹² Le code NATINF (pour Nature de l'Infraction) est un code numérique qui permet de classer les différentes infractions et de les entrer dans une base de données, notamment à des fins statistiques.

Pour chaque infraction constatée dans l'un des quatre secteurs, le tableau recommande la conduite à tenir, qui peut aller de la « tolérance », pour des infractions très bénignes, commises à certaines heures de la journée et dans certains lieux¹³, jusqu'à « l'établissement systématique d'un procès-verbal » (parfois accompagné de la saisie ou de l'appréhension du matériel ayant servi à commettre l'infraction) ou d'une contravention de grande voirie (pour des atteintes caractérisées au domaine public protégé), en passant par « l'avertissement » oral et/ou écrit, sorte de rappel à la loi souvent accompagné par des mesures dites « conservatoires » (cesser immédiatement la pratique répréhensible, par exemple, éteindre le feu, attacher le chien et revenir sur un chemin autorisé, sortir immédiatement de la zone interdite, abandonner le végétal irrégulièrement cueilli, rejeter le poisson ou l'oursin illégalement pêché) ou l'imposition d'une amende forfaitaire, lorsque la nature de l'infraction le permet¹⁴. Si l'on écarte « la tolérance », très marginale, le tableau retient donc cinq niveaux de réactions : avertissement oral, avertissement écrit, amende forfaitaire¹⁵, contravention de grande voirie, pour les atteintes au domaine public protégé¹⁶, et procès-verbal (avec éventuellement

¹³ Ainsi, par exemple, dans l'un des secteurs, la présence de chiens sur la plage est tolérée avant 9 heures du matin.

¹⁴ L'article R48-1 du Code de procédure pénale, plusieurs fois réformé (en dernier lieu par le décret n°2019-208 du 20 mars 2019) dispose que :

« Les contraventions des quatre premières classes pour lesquelles l'action publique est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire sont les suivantes :

(...) 3° Contraventions en matière de protection de l'environnement réprimées par :

a) Les articles R. 632-1, R. 633-6 et R. 644-2 du code pénal relatif à l'abandon d'ordures, déchets, matériaux et autres objets ;

b) Les articles R. 331-63 à R. 331-66 du code de l'environnement relatifs aux cœurs de parcs nationaux ... ;

c) L'article R. 163-2 et le second alinéa de l'article R. 163-3 du code forestier relatif à la défense des forêts contre l'incendie ; ... ; le premier alinéa de l'article R. 163-6 du même code relatif à la circulation de véhicules ou d'animaux sur des voies non autorisées ; ... ;

(...) e) L'article L. 322-10-2 du code de l'environnement relatif aux contraventions constatées par la garderie du domaine du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et les agents visés à l'article L. 322-20 du même code ;

f) Les dispositions du chapitre VIII et de la section 4 du chapitre IX du titre II du livre IV du code de l'environnement (partie réglementaire), relatives au droit de chasse ;

g) Le titre Ier du livre II et le titre III du livre IV du code de l'environnement (partie réglementaire), relatifs au droit de l'eau et des milieux aquatiques et de la pêche en eau douce et de la gestion des ressources piscicoles ;

(...) »

On reste évidemment confondus par la rédaction de cet article (ici résumé !), dont la confusion participe sans doute grandement à sa méconnaissance !

Il faut encore ajouter que l'amende forfaitaire n'est pas applicable si plusieurs infractions, dont l'une au moins ne peut donner lieu à une amende forfaitaire, ont été constatées simultanément ou lorsque la loi prévoit que la récidive de la contravention constitue un délit.

¹⁵ Le procès-verbal de contravention indique la nature de l'infraction et le texte applicable ainsi que le code NATINF, le lieu et la date de la commission de l'infraction et l'identité du contrevenant, mais ne détaille pas les faits.

¹⁶ Cf. *infra*, p. 201 et 202.

saisie)¹⁷. Dans tous les cas, mais spécialement lorsque l'agent a la consigne de se contenter d'un simple avertissement, l'imposition de mesures conservatoires permet d'ajouter un élément « sanctionnateur » concret à la simple observation verbale.

Outre le lieu où l'infraction a été commise (cœur du Parc ou zone gérée par le Parc en aire d'adhésion), la gradation de la réaction conseillée est fonction de plusieurs paramètres.

La nature de l'infraction et le risque qu'elle fait courir aux intérêts protégés sont évidemment les premiers paramètres utiles. Ces intérêts sont d'abord liés à la protection de l'environnement, entendue au sens large, c'est-à-dire la protection des espaces, des milieux, des espèces et de leurs habitats, mais aussi la protection contre les pollutions, les destructions, les dérangements, les nuisances sonores. Les intérêts protégés peuvent ensuite relever de la sécurité des personnes : ainsi les excès de vitesse constatés en mer provoquent souvent des nuisances sonores pour la faune, mais mettent surtout gravement en danger la sécurité des baigneurs et des plongeurs. La nature de la réaction recommandée sera donc fonction de la gravité de l'atteinte ou du risque que l'infraction cause ou fait courir à l'intérêt protégé. Ainsi, le rejet de substances de nature à nuire à la conservation d'organismes marins¹⁸ doit être sanctionné, quel que soit le secteur, par l'établissement d'un procès-verbal. De même, l'allumage de feux dans les zones cœur donne lieu à l'établissement systématique d'un procès-verbal. En revanche, l'interdiction de fumer peut, selon les lieux, faire l'objet d'une tolérance (sur le port, à l'intérieur du village de Porquerolles) ou être sanctionnée par un timbre amende, voire un procès-verbal, selon les circonstances (massif classé en risque jaune, orange, rouge ou noir ; attitude du contrevenant, etc.). L'examen du tableau ne fait pas apparaître d'incohérence manifeste au regard de ce premier critère.

La gravité ou l'intensité de l'infraction est un deuxième paramètre pris en considération. Ainsi, par exemple, l'abandon de déchets en cœur de Parc devra faire l'objet d'un timbre-amende si les déchets abandonnés sont en faible quantité (sac poubelle, vidange d'eaux usées d'un petit navire) ou d'un procès-verbal, si au contraire ils ont été abandonnés en grande quantité, à l'aide d'un véhicule. De même, le prélèvement ou la destruction d'espèces végétales peut faire l'objet d'une tolérance pour

¹⁷ Le procès-verbal constate, en principe, les infractions les plus importantes (contraventions de 5^e classe et délits). Il est transmis dans un délai de 5 jours maximum au Parquet qui appréciera l'opportunité des poursuites (cf. infra, p. 209).

¹⁸ Délit prévu par l'art. L.218-73 du Code de l'env. et réprimé par art. L.218-73 du même code ; NATINF 2611.

les prélèvements en faible quantité réalisés par les habitants¹⁹, tandis que le même prélèvement à des fins domestiques par des personnes n'ayant pas cette qualité donnera lieu à l'imposition d'un timbre-amende et qu'un procès-verbal sera dressé pour des prélèvements importants laissant penser à une activité commerciale. Là encore, l'examen du tableau ne fait pas apparaître d'incohérence et donne aux agents des consignes suffisamment précises, tout en leur laissant une marge normale d'appréciation.

L'attitude du contrevenant constitue un troisième paramètre important. Ainsi le fait pour le contrevenant d'avoir un « mauvais comportement », de « contester », de refuser de mettre un terme immédiat à l'infraction ou d'exécuter la mesure conservatoire qui lui est demandée et/ou de se montrer « agressif », peut conduire l'agent à gravir un degré dans la réponse à l'infraction et, par exemple, à délivrer un timbre-amende au lieu du seul avertissement oral prévu pour ce type d'infraction, ou bien à dresser un procès-verbal alors que seule une amende forfaitaire était prévue. On relèvera ici une certaine imprécision des termes utilisés dans le guide et l'on pourrait suggérer, d'une part, que la référence au « mauvais comportement » ou à la « contestation » disparaisse en raison de l'imprécision qui caractérise ces termes (qui n'appartiennent pas au vocabulaire de la répression) et que ne soient retenus que le « refus d'obtempérer » et « l'agressivité ». Dans ce dernier cas, il importerait sans doute aussi de donner quelques indications sur la différence entre le « comportement agressif » et ce qui est susceptible de constituer les délits d'outrage (art. 433-5 du Code pénal), de rébellion (art. 433-6 du Code pénal) ou d'obstacle au contrôle des agents habilités²⁰. On peut d'ailleurs être surpris que ces infractions ne soient pas mentionnées dans le guide et qu'il ne soit pas conseillé aux agents de les constater systématiquement par un procès-verbal, lorsque les éléments constitutifs sont réunis. L'ignorance du public est grande sur les différents corps en charge des polices spéciales comme les polices de l'environnement et il paraît essentiel que les agents soient respectés dans leurs missions

¹⁹ Il s'agit là d'une application de l'article L.331-4-2 du Code de l'env. du code de l'environnement qui dispose que « La réglementation du parc national et la charte prévues par l'article L. 331-2 peuvent prévoir, par dérogation aux articles L. 331-4 et L. 331-4-1 et dans des conditions précisées par le décret prévu à l'article L. 331-7, des dispositions plus favorables au bénéfice des résidents permanents dans le cœur du parc, des personnes physiques ou morales exerçant une activité agricole, pastorale ou forestière de façon permanente ou saisonnière dans le cœur et des personnes physiques exerçant une activité professionnelle à la date de création du parc national dûment autorisée par l'établissement du parc national, afin de leur assurer, dans la mesure compatible avec les objectifs de protection du cœur du parc national, des conditions normales d'existence et de jouissance de leurs droits ».

²⁰ Ce délit qui s'applique aujourd'hui à toutes les polices de l'environnement est prévu par l'article L.173-4 du Code de l'environnement et est réprimé uniformément, quelle que soit la police mise en œuvre de 6 mois d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.

de contrôle et de constat, comme le sont, en règle générale, les agents de la police ou de la gendarmerie nationale.

Recommandation n°4 : Préciser dans le guide les circonstances relatives à l'attitude du contrevenant, d'une part, en supprimant la référence aux « mauvais comportements » et à la « contestation », d'autre part, en distinguant nettement les « refus d'obtempérer » et les « comportements agressifs ». Ajouter une ligne visant, pour tous les secteurs, les infractions d'outrage, de rébellion, et d'obstacle au contrôle.

À rapprocher du comportement du contrevenant, *l'état de récidive* est également un paramètre susceptible d'influencer, selon le guide, la réaction de l'agent face à un contrevenant. La récidive n'est visée par le guide que pour des infractions relativement peu graves, faisant normalement l'objet d'un premier avertissement oral ou écrit. Elle est donc constituée soit parce que le contrevenant, ayant reçu un avertissement oral, est surpris par le même agent au cours de sa tournée en train de reproduire son comportement, soit parce que, ayant reçu un avertissement écrit au moyen d'un courrier signé par le Directeur du parc, il commet de nouveau la même infraction quelque temps plus tard.

Les circonstances extérieures constituent le dernier paramètre dont le guide recommande, parfois, la prise en compte. Ces circonstances extérieures peuvent être, tantôt, des circonstances de fait qui échappent au gestionnaire, comme au contrevenant, et qui ont pour effet d'atténuer - voire de supprimer - la réponse pénale. Il en va ainsi, par exemple, lorsqu'un navire mouille dans un espace interdit au mouillage, mais peut établir qu'il n'avait pas d'autre alternative pour se mettre en sécurité. C'est là l'application d'une règle de droit maritime qui prime très logiquement, sur toutes les autres. Tantôt, ces circonstances extérieures ont pour effet, au contraire, d'aggraver la réaction : ainsi le classement des massifs en risque incendie « rouge ou noir » a pour effet de renforcer la sévérité demandée aux agents à l'encontre de ceux qui violent une interdiction de pénétration dans les massifs, qui fument ou qui allument un feu. Tantôt, enfin, les circonstances extérieures dépendent du gestionnaire et de la nature des lieux et invite celui-ci à demander à ses agents de faire preuve de « compréhension ». En présence d'un « balisage non évident ou inexistant » pour signaler une zone de mouillage interdit, il est, par exemple, demandé aux agents de communiquer l'information oralement et de demander au contrevenant de quitter les lieux, sans constater d'infraction. Cette dernière hypothèse est évidemment de nature à mettre les agents en difficulté et devrait être aussi rare que possible.

Au terme de cette présentation du guide de politique pénale, il ressort donc que, dans sa globalité, le guide apparaît comme un outil utile de mise en œuvre des règles, dans l'ensemble cohérent avec les objectifs que la loi fixe au gestionnaire et plutôt correctement rédigé. La seule marge de progression qui peut être relevée concerne la prise en compte de l'attitude des contrevenants. Il reste à savoir comment le guide est reçu par ceux à qui il est destiné, c'est-à-dire les agents chargés de l'appliquer sur le terrain, et par le Parquet.

La réception du guide de politique pénale par les agents et par le Parquet

S'agissant, en premier lieu, des agents, il nous a été indiqué que le Parc organise deux réunions annuelles avec l'ensemble des agents afin d'expliquer la politique pénale et de voir avec eux les évolutions possibles, en fonction du retour d'expérience. Cette fréquence apparaît tout à fait suffisante, mais elle rend surprenante la réponse de certains agents au questionnaire qui leur a été soumis. À la question « Il existe un tableau de politique pénale destiné à guider votre action sur le terrain. Trouvez-vous ce tableau bien adapté à vos besoins ? », la moitié des agents répondent « oui », tandis que l'autre moitié marque une certaine insatisfaction (ni oui, ni non) ou relève que le guide n'est pas toujours mis à jour en temps utile. Il est évident que la participation des agents à l'actualisation et à l'adaptation du guide est une nécessité, cet outil ne pouvant atteindre ses objectifs que s'il est parfaitement approprié par ses destinataires. Au moins une réunion annuelle exclusivement consacrée au retour d'expérience et à l'adaptation du guide de politique pénale paraît recommandable.

Recommandation n°5 : Améliorer la participation des agents à l'élaboration et à l'adaptation du guide de politique pénale et veiller à sa mise à jour immédiate après la phase de consultation.

À la question « Respectez-vous les prescriptions de ce tableau ? », la moitié des agents répond « toujours », tandis que l'autre moitié répond « la plupart du temps », ce qui nuance le sentiment de relative insatisfaction perçu dans la réponse à la question précédente. Mais ce sont surtout les précisions apportées par les agents répondant « la plupart du temps » qui méritent d'être retenues. Deux d'entre elles font état d'un désaccord sur la verbalisation des fumeurs sur les plages en cœur de parc, non pas au motif que cette verbalisation ne serait pas justifiée, mais au motif qu'une telle répression risque de conduire les fumeurs à « se cacher » en arrière-plage pour fumer, accroissant ainsi le risque d'incendie. Une réponse concède une application plus douce du guide pendant la période hivernale, alors que les îles, comme le littoral,

ne sont presque plus fréquentés que par les habitants. Enfin, plusieurs réponses relèvent l'insuffisance de la signalétique (à terre) et du balisage (en mer) et soulignent les progrès qui devraient être réalisés aussi sur l'information délivrée sur la réglementation, tant sur le site Internet du parc, qu'auprès des passagers empruntant les compagnies maritimes.

S'agissant du site Internet, de gros progrès ont été réalisés au cours des années passées pour exposer la réglementation à terre, en mer, et celle relative au survol, notamment par l'usage de drones de loisir. Cette présentation est faite en termes simples et compréhensibles par tous, mais deux améliorations pourraient être apportées²¹. D'une part, sur la page d'accueil du Parc national, tous les onglets sont présentés de la même façon, ce qui ne traduit pas leur importance respective. Ainsi, par exemple, « la réglementation » fait l'objet d'un onglet identique aux « marchés publics », ou au « recueil des actes administratifs ». Il pourrait être soutenu que la réglementation applicable dans un espace protégé, et à ce titre soumise à une législation abondante, mériterait d'être mieux mise en valeur. D'autre part, il serait utile qu'au sein de l'onglet réglementation - dont la présentation doit rester simple et accessible à tous - un renvoi aux textes applicables (au moins aux principaux) soit prévu, afin de permettre à celles et ceux qui souhaitent « en savoir plus » de pouvoir le faire. S'agissant de l'information dispensée par les compagnies maritimes à leurs passagers, il pourrait être suggéré, d'une part, que des flyers soient réservés à la présentation des principaux points de la réglementation applicable (en répliquant la présentation du site), d'autre part qu'une annonce systématique soit faite aux voyageurs indiquant par exemple qu'ils entrent dans un espace protégé dans lequel une réglementation spéciale est applicable et qu'ils sont invités à se renseigner dès leur débarquement auprès de la Maison du Parc.

Recommandation n°6 : Améliorer l'information des usagers sur la réglementation applicable en la rendant plus visible sur le site Internet et en améliorant l'information des passagers empruntant les compagnies maritimes, comme la signalétique (à terre) et le balisage (en mer), afin de réduire autant que possible l'ignorance sur cette réglementation et de limiter les situations floues ou incertaines sur le terrain.

S'agissant du Parquet, selon les informations recueillies auprès de la Direction, ce guide a été transmis pour information au Parquet du Tribunal correctionnel de Toulon et « validé » de manière informelle par lui. Nous n'avons pas trouvé d'échange de correspondance sur ce point,

²¹ Outre celle qui sera envisagée sur le fond, en ce qui concerne la réglementation mer, cf. *infra*, p. 197 à 199.

mais le caractère informel de cette relation ne doit pas surprendre. Le Parc a tout intérêt à informer le Parquet des orientations qu'il donne à ses agents pour la surveillance et la mise en œuvre de la réglementation applicable et à attirer son attention sur les infractions qui lui paraissent les plus graves pour les intérêts dont il a la charge²² ; pour autant, pour ne pas nuire à l'efficacité de l'action des agents, cette information doit garder un caractère confidentiel²³. De son côté, le Parquet ne peut pas « officialiser » une certaine pratique dans la mise en œuvre de la réglementation et valider, par exemple, certaines tolérances ; il peut, en revanche, dans le cadre d'un échange informel, donner son avis et faire des recommandations.

Selon les informations recueillies auprès des différents parcs nationaux français, une large majorité d'entre eux (huit sur dix) a signé avec les Parquets compétents sur leur territoire des « conventions » ou des « protocoles d'accord » relatifs aux traitements des atteintes à l'environnement, pour mettre en place une doctrine de réponse pénale aux atteintes à l'environnement. La démarche mérite d'être analysée et le sera plus loin dans nos développements²⁴, mais elle ne peut en aucun cas être rapprochée de ce qui vient d'être écrit à propos du guide de politique pénale. Avec ce guide, il ne s'agit pas d'organiser les relations entre l'établissement public et le Parquet, mais de donner des consignes aux agents du Parc national, en informant le Parquet de ces consignes et en recueillant son avis de manière informelle. Bien évidemment, cette circulation de l'information est essentielle et devrait être permanente, pour tenir compte des changements relativement fréquents d'interlocuteurs dans les juridictions.

La pratique de la constatation des infractions sur le terrain

Pour analyser cette pratique, 4 séries de documents ont été mis à notre disposition :

- Un enregistrement des procès-verbaux de 2015 à 2018 ;
- Un « bilan 2018 » en deux feuillets, l'un présentant la répartition des procès-verbaux, des amendes forfaitaires et des infractions par secteur pour les années 2017 et 2018, l'autre insistant davantage sur la nature des infractions en 2018 ;
- Un document intitulé « L'effort de surveillance 2018 en mer », qui donne en réalité certaines informations assez disparates sur cet

²² Nous reviendrons sur cet aspect des choses plus loin, cf. *infra*, p. 209 à 212.

²³ C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous ne publions pas ce guide en annexe du présent rapport.

²⁴ Cf. *infra*, p. 209 à 212.

effort aussi bien en mer que sur terre entre 2010, 2011 ou 2012 (selon les questions traitées) et 2018.

- Enfin, les comptes-rendus d'activité des années 2012 et 2013 puis 2015 à 2017, figurant sur le site Internet du Parc national.

Le lien entre ces documents - qui ont en principe pour objet, au moins pour partie, de rendre compte de la pratique de constatation des infractions sur le terrain - et le guide de politique pénale, n'apparaît pas clairement. Ainsi, par exemple, les avertissements oraux ou écrits recommandés par le guide, n'apparaissent jamais en tant que tels dans les documents, à moins qu'ils soient mentionnés sous une rubrique générale consacrée à « l'information des personnes » ou au « rappel à la réglementation ». Il peut être d'ores et déjà recommandé à ce stade que les documents rendant compte de la pratique de la constatation des infractions sur le terrain soient mieux « articulés » avec le guide de politique pénale.

Recommandation n°7 : Veiller à ce que les documents qui rendent compte de la pratique de la constatation des infractions sur le terrain reprennent rigoureusement les catégories de réponses pénales recommandées par le guide de politique pénale.

L'enregistrement annuel des procès-verbaux dressés depuis 2015

Ce document est établi pour trois des 4 secteurs identifiés par le guide de politique pénale²⁵. Si ce document est fiable²⁶, il permet d'analyser, par secteur, l'évolution de la constatation des infractions les plus graves. Ce document, qui couvre une période de 4 ans, permet de constater, d'une part, que le nombre de procès-verbaux a assez peu varié au cours de cette période avec cependant une augmentation assez significative pour le secteur de Port-Cros en 2018, d'autre part, que c'est toujours le secteur de Port-Cros qui fait l'objet du plus grand nombre de procès-verbaux, en troisième lieu, que ce sont les infractions « maritimes » qui sont très largement dominantes, enfin, que parmi ces infractions maritimes, ce sont les mouillages interdits qui sont de très loin

²⁵ Le secteur de la presqu'île de Giens n'apparaît pas dans ces relevés de procès-verbaux, sans qu'il soit possible d'en donner la raison (absence de données ? politique différente sur cette zone ? autre ?)

²⁶ Nous sommes contraints d'exprimer un doute sur ce point : en effet, en consultant le « Bilan 2018 » (cf. *infra*) qui recense les différentes réponses pénales en 2017 et 2018, nous constatons que les données ne correspondent pas. Ainsi, par exemple, l'enregistrement des PV fait apparaître en 2017, 2 PV sur Porquerolles, alors que le bilan en signale 5 ! De même, toujours pour Porquerolles, l'enregistrement des PV compte 4 PV en 2018, tandis que le bilan en retient 6.

les plus nombreux, suivis des excès de vitesse et des actes de pêche interdite. Le tableau ci-dessous rend compte d'une partie de cette réalité.

Tableau I. Enregistrement des procès-verbaux de 2015 à 2018 sur trois des quatre secteurs.

Sect.	Port-Cros		Porquerolles		Cap Lardier	
	Mer	Terre	Mer	Terre	Mer	Terre
2015	27	1	1	2	4	1
2016	22	0	5	0	1	1
2017	28	1	2	0		3
2018	36	0	4	0	0	5

Le « Bilan 2018 »

Ce document permet d'avoir un état, limité à deux années (2018 et 2017), de la pratique de constatation des infractions et des réponses qui sont apportées. Il reprend, en effet, - bien qu'imparfaitement - la gradation recommandée dans le guide de politique pénale en distinguant les « rappels » (qui correspondent sans doute aux avertissements oraux et écrits), les amendes forfaitaires et les procès-verbaux. Il n'est pas fait mention des contraventions de grande voirie, mais il nous a été confirmé que cet outil n'a jamais été utilisé sur le territoire du Parc, autrement qu'à titre de menace pour faire cesser un comportement attentatoire au domaine public.

Sous réserve de sa fiabilité²⁷, et même en tenant compte du doute qui peut être exprimé à ce sujet, certaines valeurs données par ce document fournissent plusieurs informations intéressantes.

D'une part, ce bilan confirme que *l'information sur et le rappel de la réglementation, sous la forme d'un avertissement la plupart du temps oral, est très largement privilégié par les agents. Pour l'année 2018, c'est plus de 81 % des constatations qui sont traités de cette manière.* Ce premier chiffre ne surprend pas et correspond exactement à l'évaluation que les agents ont donnée en répondant au questionnaire qui leur a été soumis. Il n'en va pas de même, en revanche pour la proportion relative des procès-verbaux et des amendes forfaitaires : le document

²⁷ Ici encore, nous sommes contraints d'exprimer de gros doutes sur ce point. À l'examen du document, certaines incohérences apparaissent qui sont totalement inexplicables. Ainsi, par exemple, au titre « des infractions » (nous comprenons « infractions constatées »), le document fait état de 1 147 infractions constatées sur Porquerolles en 2018 et 1 356 en 2017, n'ayant donné lieu qu'à 29 timbres-amendes et 6 procès-verbaux en 2018 (respectivement 23 et 5 en 2017), tandis que seules 188 infractions auraient été constatées sur Port-Cros en 2018 (326 en 2017), qui auraient donné lieu à 8 timbres amendes et 36 procès-verbaux ! Il est vraisemblable que sous le terme « d'infractions », ce ne sont pas les mêmes réalités qui sont recensées à Porquerolles et à Port-Cros.

indique que 15,5 % des infractions ont donné lieu à l'établissement d'un procès-verbal et 3,5 % à une amende forfaitaire, alors que les agents affirment n'avoir recours au procès-verbal qu'en présence d'une infraction considérée comme grave et/ou d'un comportement jugé inacceptable et déclarent préférer dans la majorité des cas une verbalisation par l'amende forfaitaire. D'ailleurs, un examen attentif fait apparaître que dans tous les secteurs hors Port-Cros, ce sont bien les timbres-amendes qui dominent en 2018 et que, tous secteurs confondus, c'était également le cas en 2017. Un autre document, que nous évoquerons plus loin, confirme plutôt cette tendance, même pour 2018, en affirmant qu'au 15 novembre 2018 - et en se limitant aux infractions commises en mer - 16 timbres-amendes avaient été établis et seulement 4 procès-verbaux dressés. Force est de constater une fois encore que les données récoltées ne sont pas fiables et interdisent d'avoir une vision claire de la réalité.

Pour autant, le constat semble établi que les « avertissements » (quel que soit le nom qu'on leur donne : rappels, informations) représentent l'essentiel des réponses pénales, à hauteur de 80 à 90 %, que l'amende forfaitaire est imposée dans 8 à 10 % des cas et que les procès-verbaux occupent une place marginale (de 1 à 5 % des hypothèses).

D'autre part, quant à la nature des infractions constatées, le bilan 2018 confirme la prévalence des infractions « maritimes » (216 sur 232), avec une large domination des « vitesses excessives » et des « mouillages/amarrages interdits » (respectivement 73 et 60, soit 133), le tout concentré sur les 3 mois d'été (210 infractions sur 232 concentrées sur juillet, août, septembre).

« L'effort de surveillance 2018 en mer »

Ce dernier document donne, malgré son intitulé, une série d'informations très disparates pour les années 2010, 2011 ou 2012 à 2018, sur le nombre « d'heures de surveillance », le « nombre de personnes informées », le « nombre d'infractions » et le « nombre de sorties », tant en mer... qu'à terre !

En excluant le nombre d'heures de surveillance et le nombre de sorties, qui relèvent de la gestion et n'intéressent pas notre étude, il faut relever, d'abord, que les chiffres relatifs aux infractions ne correspondent pas à ceux qui figurent dans « le bilan 2018 ». Par exemple pour 2018, le bilan indiquait 1 946 infractions, tous secteurs et tous chefs d'infractions confondus, tandis « le bilan de surveillance mer » mentionne 680 infractions maritimes et 467 infractions terrestres (soit un total de

1 147²⁸ et donc un écart de 799 infractions entre les deux documents !) ²⁹. L'hypothèse selon laquelle le terme « d'infractions » ne viserait dans ce dernier document que celles qui ont fait l'objet d'une procédure ne résiste pas non plus à l'examen, dans la mesure où « le bilan 2018 » ne mentionne, tous secteurs et tous chefs d'infractions confondus, que 47 procès-verbaux et 39 timbres-amendes, soit 86 « procédures » seulement. En page 8 du document étudié, le nombre de « procédures Mer + terre » pour 2018 n'est d'ailleurs ici que de 36, ce qui ne correspond ni au « bilan 2018 », ni, pour les procès-verbaux, à l'enregistrement dont le premier document faisait état.

Par ailleurs, « L'effort de surveillance 2018 en mer » donne un « nombre de personnes informées » qui varie, pour la mer, de 1 351 en 2011 à 1 395 en 2018 avec un creux en 2013 (827) et un pic en 2016 (1 502), et pour la terre, de 2 223 en 2011 à 1 399 en 2018 avec un creux en 2013 à 1 570 et un pic à 3 215 en 2016, sans que l'on puisse savoir à quoi correspond cette « information ». S'agit-il de personnes « averties », mais non verbalisées ou de personnes informées à leur demande sur l'état de la réglementation ? Le graphique présenté pour la mer, en page 2 du document, ne permet pas de répondre à la question. Le seul point à retenir est donc la convergence des creux (en 2013) et des pics (en 2016) sans que nous puissions apporter une explication à ce constat. Si l'on tente un rapprochement avec le premier document analysé, à savoir les enregistrements de procès-verbaux, cet accroissement de surveillance et apparemment d'infractions constatées en 2016 ne se traduit pas par une augmentation des procès-verbaux, mais au contraire par une baisse³⁰.

S'agissant de la nature des infractions, le graphique produit en page 3 du document établit qu'en matière maritime, les mouillages interdits constituent depuis 2016 l'infraction de très loin la plus fréquente, suivie de la pénétration dans une zone interdite aux engins à moteurs. En revanche la vitesse excessive, qui ressortait du « bilan 2018 » comme l'infraction la plus fréquente, apparaît ici à un niveau très faible, sans que là encore une explication puisse être donnée. À terre, il semble que depuis 2010 ce soit la présence de chiens sans laisse et la pénétration dans un massif fermé qui constituent les infractions les plus fréquemment observées.

Le document donne, enfin, une indication sur la localisation des infractions en mer, d'où il ressort que les mouillages interdits s'observent,

²⁸ Ce chiffre de 1 147 ne correspond, dans le document « bilan 2018 », qu'aux infractions (terre et mer) constatées sur Porquerolles.

²⁹ Cette non-correspondance entre les chiffres fournis par les différents documents se vérifie aussi pour 2017.

³⁰ Cf. *supra* le tableau, page 188.

pour la moitié d'entre eux aux Mèdes et pour un autre quart dans la « zone ressource », tandis que les infractions relatives à la pêche de loisir sont avant tout localisées au Sarranier et au cap d'Armes.

Les comptes-rendus d'activité

Ils n'obéissent pas toujours à la même présentation. Par ailleurs, le compte-rendu d'activité de 2014 n'apparaît pas sur le site Internet et le compte-rendu 2013 n'évoque pas la question du constat des infractions. Ce sont donc les comptes-rendus 2012, puis 2015 à 2017 qui permettent de recueillir des informations. Ce n'est qu'à partir de 2015 qu'apparaissent des données distinctes pour les 4 secteurs couverts par le guide de politique pénale.

Une présentation sous forme de tableau est néanmoins impossible car les données ne sont pas recueillies sur un mode uniforme. Les informations doivent donc être exposées par année, avec des précisions sur ce qu'elles recouvrent secteur par secteur.

- En 2012, on apprend que 746 infractions ont été relevées (*a priori* sur le secteur de Port-Cros), dont 624 concernent la mer. Ces infractions ont donné lieu à 35 « procédures », sans que l'on connaisse la proportion d'amendes forfaitaires et de procès-verbaux ;
- En 2015, les quatre secteurs apparaissent distinctement, mais la relation pour chacun d'eux n'est pas uniforme :
 - Pour Port-Cros, le nombre d'infractions est de 606, sans que l'on sache quelle est la part respective des infractions maritimes et terrestres, même si la prévalence des infractions maritimes est soulignée (essentiellement des vitesses excessives et des mouillages interdits, tandis qu'à terre ce sont les débarquements en réserve intégrale et les pénétrations dans les massifs qui sont les plus nombreux). Ces 606 infractions ont donné lieu à 19 amendes forfaitaires et 29 procès-verbaux, sans qu'on en connaisse la répartition.
 - Pour Porquerolles, on sait que sur un total de 1 271 infractions (N.B. : plus de 2 fois plus qu'à Port-Cros !), 591 concernaient la mer et 680 la terre. En revanche, si l'information selon laquelle 41 amendes forfaitaires (2 fois plus qu'à Port-Cros) et 4 procès-verbaux (7 fois moins qu'à Port-Cros) ont été établis, on n'en connaît pas la répartition terre/mer.

- Pour Giens, ce sont 76 infractions qui ont été constatées, dont 70 fumeurs et 6 véhicules en zone interdite, infractions qui ont toutes donné lieu à un avertissement oral.
 - Pour le cap Lardier, 262 infractions ont été constatées qui ont donné lieu à 5 procès-verbaux et une amende forfaitaire. Le compte-rendu donne ici des précisions sur la nature des infractions constatées. Ainsi, on apprend que les infractions terrestres représentent l'immense majorité des infractions constatées (240 sur 262) et que dominant le non-respect de l'interdiction de fumer (51) et surtout les infractions liées aux chiens, non tenus en laisse (114), ou présents sur les plages (55). Une seule infraction concerne la cueillette d'une espèce protégée, tandis que 15 abandons de déchets sont constatés. En mer, ce sont les accostages interdits et les pêches d'oursins qui dominent.
- En 2016, le même constat doit être fait quant à l'absence d'homogénéité des relevés, qui rend évidemment très difficile les comparaisons.
- Sur Port-Cros, 550 infractions (très majoritairement maritimes, sans plus de précision) ont donné lieu à 516 rappels à la loi, 9 amendes forfaitaires et 25 procès-verbaux.
 - À Porquerolles, 768 infractions en mer et 936 à terre ont été relevées (soit un total de 1 704 infractions, c'est-à-dire plus de trois fois plus qu'à Port-Cros), mais n'ont donné lieu qu'à 22 « procédures » (amendes forfaitaires et procès-verbaux mêlés), soit beaucoup moins qu'à Port-Cros.
 - Sur le Secteur de Giens, 67 infractions (essentiellement des non-respects de l'interdiction de fumer) ont donné lieu à 2 amendes forfaitaires.
 - Enfin, au cap Lardier, 687 infractions (essentiellement terrestres : chiens et non-respect de la fermeture des massifs) ont été constatées, sans que l'on sache si elles ont donné lieu à des procédures.
- En 2017, enfin, les informations résultant du compte-rendu d'activité sont les suivantes.
- Pour Port-Cros, le nombre d'infractions constatées chute à 332, ayant donné lieu à 1 amende forfaitaire et 30 procès-verbaux. 86 % de ces infractions sont, selon le compte-rendu, des infractions maritimes (mouillages interdits, plongée sans

autorisation, etc.). On relèvera que le « bilan 2018 », qui donne également des chiffres pour 2017, retenait 326 infractions, 43 amendes forfaitaires et 28 procès-verbaux ! Si les ordres de grandeur sont à peu près les mêmes, sauf pour les amendes forfaitaires (de 1 à 43 !), il reste que ce rapprochement révèle des difficultés dans le recueil de données.

- Pour Porquerolles, le compte-rendu signale qu'un gros effort a été accompli sur l'information relative à la réglementation et sur la signalétique. 27 procès-verbaux ont cependant été dressés, sans que le document précise leur nature, ni la nature des infractions qu'ils constataient. De même, le compte-rendu n'indique pas combien d'infractions ont été constatées sans faire l'objet d'un procès-verbal. Le « bilan 2018 » donnait pour l'année 2017, des chiffres plus complets mais assez proches sur les verbalisations : 1 356 infractions constatées, 23 amendes forfaitaires et 5 procès-verbaux
- Sur le site de Giens, 45 infractions sont constatées pour des infractions terrestres et ont donné lieu à 36 rappels à la loi, et 9 amendes forfaitaires. Le « bilan 2018 » confirme exceptionnellement ces chiffres.
- Enfin, au cap Lardier, 716 infractions essentiellement terrestres sont relevées, mais le document ne précise pas si elles ont donné lieu à des verbalisations, tandis que le « bilan 2018 » retient le même nombre d'infractions, mais précise qu'elles ont donné lieu à 10 amendes forfaitaires et aucun procès-verbal.

En recoupant les diverses informations recueillies et les documents consultés pendant son stage Jakub Struzik a établi le tableau II récapitulant les procès-verbaux établis entre 2010 et 2017, faisant apparaître la nature des infractions que ces procès-verbaux visaient à constater et sanctionner. Nous le reproduisons ci-dessous, en observant que si les « grandes masses » se recourent et confirment les tendances déjà observées, les chiffres relevés sont rarement exactement identiques à ce que révèlent les autres documents.

Tableau II. Tableau récapitulatif des procès-verbaux établis entre 2010 et 2017, faisant apparaître la nature des infractions.

Nature des infractions ayant donné lieu à un PV	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
Pêche interdite	5	5	10	12	11	9	9	1	62
Mouillage en zone interdite	-	-	2	3	14	14	11	18	62
Excès de vitesse	3	4	15	8	6	9	9	10	64
Circulation Véhicule Nautique à Moteur (VNM)	1	-	-	1	-	-	1	1	4
Circulation et stationnement (terrestre)	2	-	1	-	-	-	-	-	3
Feu	-	-	-	-	2	2	-	-	4
Survol	-	-	-	-	1	1	-	-	2
Plongée irrégulière	-	-	1	-	-	1	-	-	2
Outrage	1	-	-	-	-	-	-	-	1
Dépôt de déchet	-	-	-	-	-	1	-	-	1
Modification d'un site classé	-	-	-	-	-	-	1	-	1
Découpe d'arbre	-	-	-	-	-	-	-	2	2
Activité commerciale	-	-	-	-	1	-	-	-	1
TOTAL PV	12	9	29	24	35	37	31	32	209

Il ressort de ce tableau que de 2010 à 2017, 209 procès-verbaux ont été établis par les agents du PNPC, dont 92 % constataient des infractions « maritimes ».

Quant à la répartition de ces procès-verbaux par secteur (Fig. 1), il ressort de cette étude que 166 procès-verbaux sur 209 ont été établis à Port-Cros, 31 à Porquerolles, 10 au cap Lardier et 2 sur le secteur de la presqu'île de Giens.

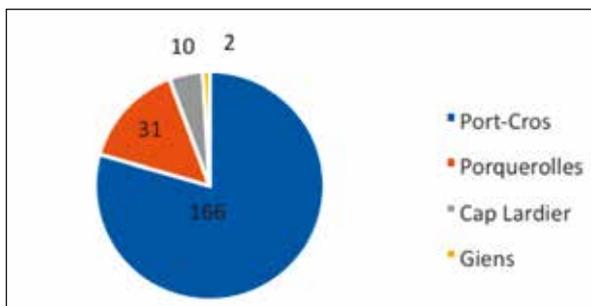


Figure 1. Procès-verbaux établis par secteur.

Compte tenu de la période observée, cet écart s'explique en partie par le fait que, jusqu'à 2012, Port-Cros et la bande de 600 mètres qui l'entoure étaient l'unique zone cœur du Parc national. En limitant l'analyse à la période 2013- 2018, l'écart serait moindre, mais resterait néanmoins significatif.

Les documents ci-dessus présentés succinctement donnent donc un état très imparfait de la pratique de constatation des infractions sur le terrain. Ils permettent néanmoins d'identifier certaines tendances et appellent à ce titre un certain nombre de conclusions et de remarques.

Conclusions et remarques sur la constatation des infractions

1°) Le premier constat qui s'impose est celui de l'absence d'un outil performant et fiable de recueil des données, ce qui interdit pratiquement, sur la période considérée, de faire une étude sérieuse sur la façon dont les infractions sont constatées et traitées sur le terrain.

Cette situation est particulièrement préoccupante, dans la mesure où il va de soi qu'il est totalement impossible de suivre l'application concrète de la politique pénale sur le terrain, sans disposer d'un recueil de données **fiable, constant, permettant d'établir des comparaisons dans le temps et dans l'espace et articulé avec le guide de politique pénale** que les agents sont chargés de mettre en œuvre. C'est une recommandation forte qui doit être faite sur ce point.

Recommandation n°8 : Etablir un outil fiable de recueil des données de constatation des infractions, qui soit, d'une part, identique pour tous les secteurs et constant dans le temps pour permettre des comparaisons et qui soit, d'autre part, articulé avec les prescriptions du guide de politique pénale. A partir des données relevées selon un protocole unique, devrait être élaboré un tableau annuel mentionnant par secteur la nature des infractions constatées (par référence au guide de politique pénale) et la réponse pénale apportée (avertissement oral, écrit, amende forfaitaire, procès-verbal, contravention de grande voirie, saisie de matériel).

2°) Le deuxième constat consiste à souligner combien les réponses « non répressives » et de nature pédagogique (information, rappel à la réglementation, avertissement oral ou écrit) sont très largement majoritaires.

Nous avons même le sentiment qu'elles le sont beaucoup plus encore que ne l'indiquent les chiffres recueillis, notamment parce que les agents ne recensent sans doute pas systématiquement toutes leurs interventions pour rappeler la réglementation et demander son respect, sans verbaliser. Même s'il faut recommander que l'inventaire de ces réponses non-répressives soit le plus exhaustif possible, le constat de leur prévalence n'est pas de nature à surprendre et n'appelle aucune réserve. Il se constate d'ailleurs dans tous les parcs nationaux dont nous avons pu consulter les rapports d'activités³¹. D'une part, il est un fait acquis et reconnu par les gestionnaires que la réglementation relative aux espaces protégés est très mal connue du grand public. Dans ces conditions, le travail d'explication et de pédagogie est essentiel face à des contrevenants qui sont souvent de bonne foi. Des entretiens que nous avons pu avoir avec certains agents, il ressort d'ailleurs que le rappel de la réglementation est souvent l'occasion pour donner une explication sur le pourquoi de la norme. D'autre part, et même lorsque la mauvaise foi peut être suspectée - ce sera souvent le cas des infractions commises par des habitants ou des visiteurs réguliers -, il est nécessaire de tenir compte de la position des agents qui vivent et travaillent sur place et ne peuvent être en situation de conflit permanent avec leurs interlocuteurs. Rappeler sur un mode « compréhensif » l'existence de la

³¹ Cf. par exemple, pour l'année 2017, <http://www.calanques-parcnational.fr/sites/calanques-parcnational.fr/files/atoms/files/ra2017.compressed.pdf> ; <http://www.vanoise-parcnational.fr/fr/actualites/retrospective-le-rapport-dactivite-2017-du-parc-est-en-ligne> ; http://www.cevennes-parcnational.fr/sites/cevennes-parcnational.fr/files/rapport_dactiviteus_2017_moyenne_deufinition.pdf ; et pour 2015, http://www.ecrins-parcnational.fr/sites/ecrins-parcnational.com/files/fiche_doc/13575/2015bilan-cobra-pne2015valide-ca.pdf

réglementation et mettre en garde contre la récurrence de comportements interdits permettra de mieux justifier la répression lorsqu'elle interviendra. À cet égard, il est vraisemblable que la « récurrence » concerne beaucoup plus d'hypothèses que ne le laisse penser le guide. Il est, sans doute, relativement fréquent que des comportements assez graves ne donnent lieu dans un premier temps qu'à un avertissement. À l'examen des procès-verbaux, nous avons pu constater, en effet, que c'était le cas, par exemple, pour des actes de pêche en zone dite « ressource » où la pêche est interdite. Alors que le guide de politique pénale ne le prévoit pas, on peut relever que les agents notent sur le procès-verbal, finalement dressé, que plusieurs infractions avaient déjà été constatées, que le contrevenant avait été averti et que, néanmoins, il n'a pas tenu compte de ces avertissements. De telles observations sont très utiles car elles peuvent être de nature à convaincre le Parquet de la nécessité de poursuivre et le tribunal éventuellement saisi d'entrer en condamnation. Il pourrait être recommandé que cette pratique soit mentionnée dans le guide de politique pénale et que les agents soient invités à indiquer systématiquement dans leurs procès-verbaux, lorsque c'est le cas, que le contrevenant avait déjà été surpris et averti.

Recommandation n°9 : Intégrer au guide de politique pénale la mention que les agents devront systématiquement indiquer dans les procès-verbaux, lorsque c'est le cas, que le contrevenant avait déjà été surpris et averti une ou plusieurs fois avant l'infraction qui donne lieu au procès-verbal.

3°) Si les chiffres recueillis n'apparaissent guère exploitables, ils donnent néanmoins des tendances et l'une d'entre elles s'impose particulièrement, à titre de troisième constat : la surreprésentation des constats d'infractions maritimes par rapport aux infractions terrestres.

Tous les documents étudiés confirment cette tendance, au moins pour Port-Cros³², la répartition terre/mer étant plus équilibrée sur Porquerolles, sauf en ce qui concerne les verbalisations. Cela signifie que même lorsque le nombre d'infractions constatées à terre est plus important dans ce secteur, les amendes forfaitaires ou les procès-verbaux concernent davantage les infractions maritimes. Les deux îles étant des îles et comportant une partie maritime, la chose pourrait à première vue sembler naturelle, mais cette observation ne peut pas expliquer l'importance de l'écart existant entre les deux sortes d'infractions. En s'en tenant au seul enregistrement des procès-verbaux (document n° 1), l'écart est pratiquement de 1 à 30 en moyenne sur Port-Cros ; beaucoup moins sensible sur Porquerolles, il reste néanmoins de 1 à

³² Cf. le tableau page 188.

3 ou 4. Au-delà de la différence entre les deux secteurs (sur laquelle il faudra revenir), cette prévalence des infractions maritimes interroge. Est-elle une conséquence lointaine de la « culture originelle » du Parc national ? Premier parc national à comporter, en zone cœur, un espace marin aussi important, il est possible que cette histoire ait orienté la pratique des agents, et qu'ils se sentent davantage concernés par le domaine marin. Mais il n'est pas possible de s'en tenir là. Serait-elle la marque que les enjeux de protection sont plus forts en mer qu'à terre ? Rien ne permet de l'affirmer. Cette différence signifie-t-elle alors que la pression des contrevenants est plus forte en mer qu'à terre et que les infractions y sont plus caractérisées ? C'est peut-être là une partie de l'explication : tous ceux qui observent les comportements en mer relèvent, en effet, que par négligence, par habitude de ne pas être interpellés et sanctionnés, et parce qu'ils ont le sentiment que, par opposition à la route, « la mer est vaste », les usagers de la mer ont tendance à ne pas respecter les règles applicables et notamment les limitations de vitesse, les zones interdites à la navigation à moteur, les interdictions de mouillage, etc. Cette tendance générale est aggravée lorsque, comme c'est le cas dans les eaux du Parc national de Port-Cros, la réglementation est encore renforcée³³, qu'elle est variable selon les zones³⁴ et que l'information des usagers, notamment par le balisage, n'est pas toujours parfaite. Il est évident que la complexité du zonage ne peut être invoquée pour justifier un quelconque laxisme. Des efforts ont été faits pour le balisage, mais des progrès restent à accomplir et il convient dans le même temps de ne pas transformer ce paysage maritime exceptionnel en un champ de bouées et de balises porteuses d'indications réglementaires. Une partie de la solution résiderait sans doute, du point de vue de « l'efficacité réglementaire », dans une plus grande homogénéité des zones et de la réglementation y afférant. Les auteurs de la présente étude n'ignorent pas que la diversité des zones et des réglementations applicables est la conséquence de longues et difficiles discussions entre l'établissement public et les différentes catégories d'usagers du territoire maritime (clubs de plongée, fédérations sportives, pêcheurs professionnels, pêcheurs amateurs, représentants de la plaisance, etc.). Il n'en reste pas moins que, dans ces discussions, le point de vue de « l'efficacité réglementaire » doit être clairement affiché par l'établissement public en vue d'harmoniser autant que possible

³³ Ainsi, par exemple, si les usagers doivent en principe connaître la limitation de vitesse à 5 nœuds dans la bande des 300 mètres (applicable sur toutes les côtes du territoire national), ils doivent, dans les eaux du Parc, respecter une limitation à 12 nœuds dans la bande entre 300 et 600 mètres. La plupart l'ignorent et ont, de toute façon, beaucoup de mal à estimer correctement la distance qui les sépare de la côte.

³⁴ À cet égard, il faut insister sur le fait que plus la réglementation est sectorisée et parcellisée et moins elle sera respectée. La consultation de la réglementation « mer » sur le site Internet du Parc révèle cet « éclatement » du territoire maritime réglementé en de multiples zones dans lesquelles la réglementation n'est pas la même.

la réglementation applicable sur l'ensemble du territoire maritime du Parc national. À défaut d'y parvenir dans un bref délai, l'établissement pourrait songer à mettre au point des outils interactifs permettant à chaque navire (au moins à tous ceux, de plus en plus nombreux, qui sont dotés d'un GPS) d'être informé en temps réel de sa situation et de la réglementation applicable dans la zone.

Recommandation n°10 : Pour une plus grande efficacité réglementaire en mer, l'établissement public doit limiter autant que possible une « balkanisation » du territoire maritime en de multiples zones obéissant à des règles différentes. Cet objectif doit être clairement affiché dans les négociations conduites avec les représentants des usagers.

Dans l'attente d'une telle amélioration, la conception d'outils interactifs permettant à chaque navire d'être informé de la réglementation applicable dans la zone où il navigue devrait être encouragée.

Si les observations qui précèdent permettent d'expliquer une partie de l'écart existant entre les constats en mer et à terre, elles peinent néanmoins à en expliquer l'importance. Une raison peut être encore trouvée dans le fait que les infractions maritimes sont sans doute plus facilement « pérennes » et « visibles » que les infractions à terre : un mouillage interdit, la pêche dans une zone interdite, la pénétration dans les eaux du Parc en jet-ski, se repèrent de loin et le contrevenant ne peut y mettre fin en quelques secondes à l'arrivée des inspecteurs, tandis qu'une cigarette est rapidement écrasée ou que les fleurs cueillies peuvent être facilement dissimulées. Enfin, le fait que ces infractions peuvent souvent mettre en cause la sécurité des baigneurs et des plongeurs, conduit peut-être à en faire une constatation plus systématique.

Il reste que, pour l'avenir, ce ratio infractions maritimes/infractions terrestres devra être suivi sur la base de données plus fiables et qu'une réflexion pourra être conduite sur les raisons qui peuvent l'expliquer.

4°) C'est une interrogation de même nature qui mérite d'être posée en comparant la pratique de constat des infractions dans les différents secteurs. Le graphique établi sur la base des procès-verbaux établis entre 2010 et 2017 l'atteste, même s'il doit être relativisé³⁵. Si l'on choisit de s'en tenir aux deux zones constituant les cœurs du Parc national, et de croiser l'enregistrement des procès-verbaux depuis 2015

³⁵ Cf. *supra*, p. 194 et 195.

(document n° 1), le « bilan 2018 » (document n°2) et les comptes-rendus d'activités (document n° 4), deux questions s'imposent.

D'une part, comment expliquer la disproportion existante entre les infractions constatées et les verbalisations dressées, selon que l'on analyse la situation sur Port-Cros ou sur Porquerolles ? À quelques dizaines d'unités près selon les documents, il apparaît que pour 2017, 1 356 infractions donnent lieu à 28 verbalisations (amendes forfaitaires et procès-verbaux confondus) sur Porquerolles, tandis que 326 infractions provoquent l'établissement de 71 verbalisations sur Port-Cros. En 2018, 1 147 constats d'infractions sur Porquerolles débouchent sur 35 verbalisations quand, dans le même temps, 188 constats sur Port-Cros conduisent à 44 verbalisations. Le phénomène est donc indéniable. Est-ce un effet de l'histoire, Port-Cros ayant été le cœur initial unique du Parc national ? Est-ce lié aux enjeux de protection qui seraient plus forts sur Port-Cros ? S'agit-il de la manifestation d'une plus grande sévérité des agents en charge du secteur ? L'écart est tel entre les deux cœurs que la question de la fiabilité des données se pose à nouveau et que l'une des hypothèses émises peut être que le recensement des « infractions » sur les deux îles n'obéit pas exactement aux mêmes critères.

D'autre part, comment expliquer que le deuxième cœur du Parc national (Porquerolles) fasse l'objet d'un nombre de procès-verbaux assez faible, à peine comparable à ce qui peut être observé dans un secteur situé en zone d'adhésion (cap Lardier) et sans relation de proportionnalité avec le nombre d'infractions observées ? Est-ce lié au fait que Porquerolles n'a été intégré que récemment en zone cœur du Parc et qu'une politique plus « compréhensive » y est donc mise en œuvre ? Est-ce la marque que les enjeux de protection sont aussi forts au cap Lardier qu'en zone cœur ?

Il n'appartient pas aux auteurs de la présente étude de se prononcer sur le bien-fondé de tel ou tel choix de gestion qui peut être parfaitement légitime. Il leur appartient, en revanche, de relever ces données et d'attirer l'attention du gestionnaire sur le fait qu'à terme un traitement trop différent de territoires (cœurs ; terre/mer) qui obéissent en principe au même statut et au même régime juridique peut être source de difficultés et d'incompréhensions, s'il ne peut pas s'expliquer par des différences objectives qui caractériseraient les situations de fait.

5°) La dernière remarque conclusive concernera deux catégories de réponses très différentes, puisque la première, l'avertissement, est celle qui est la plus utilisée, tandis que la deuxième, la contravention de grande voirie, n'a jamais été mise en œuvre sur le territoire du Parc national.

S'agissant des avertissements, le guide de politique pénale distingue l'avertissement oral et écrit. Bien qu'aucun chiffre ne permette d'étayer l'affirmation, il résulte des entretiens que nous avons pu avoir avec la direction du Parc et avec certains agents que les avertissements écrits sont, sinon exceptionnels, du moins très minoritaires. La rareté des avertissements écrits s'explique parfaitement par le temps qu'ils occupent, et les frais qu'ils entraînent. Il semblerait que dans la toute dernière période, ils soient un peu plus nombreux. Nous ne pouvons qu'encourager cette tendance à multiplier les avertissements écrits, spécialement en ce qui concerne les infractions commises par les organisations (entreprises, associations, clubs), leurs clients ou adhérents. D'une part, le formalisme de l'écrit permet d'envoyer un message beaucoup plus explicite au contrevenant ; d'autre part, l'écrit conserve la mémoire des faits constatés et justifie plus facilement la répression en cas de récidive ; enfin les organisations peuvent être des vecteurs très utiles dans la diffusion et l'explication de la réglementation.

Recommandation n°11 : Développer l'usage de l'avertissement écrit, spécialement en direction des organisations (entreprises, associations, clubs) dont les adhérents ou clients commettent une infraction ne justifiant pas toujours, lors du premier constat, une verbalisation.

Quant aux avertissements oraux, ils peuvent s'accompagner pour les plus « sévères » par un relevé d'identité du contrevenant. Certains agents le pratiquent déjà et constatent que cette façon de procéder peut s'avérer plus dissuasive qu'une remarque simple, non accompagnée d'un « acte matériel ».

S'agissant des contraventions de grande voirie, elles n'ont jamais été utilisées sur le territoire du Parc au cours de la période étudiée. Dans quelques rares cas, selon la Direction, la menace d'établir un tel constat a suffi à convaincre le contrevenant de modifier son comportement. Pour rappel, la contravention de grande voirie, héritée de l'Ancien Régime « *consiste dans un fait pouvant compromettre la conservation du domaine public ou nuire à l'usage auquel il est légalement destiné* » (Lafférière, 1888)³⁶. Elle est un instrument pénal confié, par exception, au juge administratif dans un objectif de protection du domaine public. Si cet instrument intéresse la protection de l'environnement, c'est que les juges administratifs ont « *régulièrement étendu le champ d'application matériel de la contravention de grande voirie pour prendre en compte les atteintes environnementales affectant le domaine public naturel* » (Le Roux, 2004). Ce travail jurisprudentiel a été couronné par le législateur.

³⁶ Cette définition est reprise de manière constante par la doctrine.

L'article L.334-7 du code de l'environnement dispose en effet que : « *Sans préjudice des sanctions pénales encourues, toute atteinte à l'intégrité et à la conservation du domaine public inclus dans le périmètre d'un parc naturel marin, ou de nature à compromettre son usage, constitue une contravention de grande voirie constatée, réprimée et poursuivie par voie administrative.*

Elle est constatée par les agents visés aux articles L. 172-1 et L. 334--2-1, sans préjudice des compétences des officiers et agents de police judiciaire et des autres agents spécialement habilités.

Les personnes condamnées sont tenues de réparer ces atteintes et encourrent les amendes prévues pour les contraventions de cinquième classe et les cas de récidive. Elles supportent les frais des mesures provisoires et urgentes que le conseil de gestion a pu être amené à prendre pour faire cesser le trouble apporté au domaine public par les infractions constatées.

Le directeur de l'Agence française pour la biodiversité et, sur délégation, ses représentants auprès des conseils de gestion ont compétence pour saisir le tribunal administratif, dans les conditions et suivant les procédures prévues par le code de justice administrative. »

Ce texte confirme que « *la sanction de grande voirie se singularise par son caractère mixte, à la fois répressif et réparateur justifié par la nécessité d'assurer efficacement la protection des biens publics* » (Le Roux, 2004), ce qui est évidemment particulièrement adapté aux préoccupations environnementales. En application de ce caractère, le juge administratif peut imposer, souvent en urgence, des mesures matérielles garantissant la cessation de l'atteinte au domaine public et a le pouvoir d'ordonner d'office des mesures de réparation en nature du milieu dégradé. Ces pouvoirs peuvent se révéler très efficaces, notamment en matière de pollution ou de dégradation du milieu naturel, par exemple, par des mouillages intempestifs d'unités importantes ou par une épave.

Une affaire relativement récente démontre l'intérêt potentiel du recours à la contravention de grande voirie. À la suite du naufrage survenu le 22 mai 2014 d'un chalutier, le *Célacante*, dans le périmètre du parc naturel marin d'Iroise, l'Agence française des aires marines protégées a dressé une contravention de grande voirie à l'encontre de l'armateur. À la suite de discussions conduites avec lui, il fut convenu que l'épave pouvait rester au fond de la mer sous réserve qu'elle soit vidée de ses éléments polluants et un protocole d'accord fut conclu pour fixer les délais et modalités d'exécution des opérations de dépollution et définir les mesures destinées à compenser les atteintes à l'environnement. Un an plus tard, le 30 mai 2015, le tribunal ordonnait à l'armateur de procéder à la dépollution de l'épave dans les conditions fixées par le protocole

d'accord. Comme l'écrit Maître Mabile « *Cette solution juridiquement innovante permettait ainsi de combiner la souplesse du contrat avec la force exécutoire d'un jugement bénéficiant de l'autorité de la chose jugée* » (Mabile, 2019). Il est donc recommandé au gestionnaire de ne pas négliger cet instrument de répression, qui n'interdit en rien la négociation et la transaction, mais qui permet à la puissance publique d'aborder la discussion en position de force et de bénéficier du soutien du juge administratif dans la mise en œuvre des mesures arrêtées.

Recommandation n°12 : Ne pas négliger les possibilités offertes par la contravention de grande voirie (art. L334-7 du code de l'environnement) lorsqu'un événement dommageable porte atteinte au domaine public, notamment maritime.

Les infractions constatées donnent lieu, pour une petite partie d'entre elles, à une « procédure ». Il s'agira soit d'une amende forfaitaire permettant au contrevenant d'éteindre l'action publique par le paiement de cette amende, soit d'un procès-verbal transmis pour traitement au Parquet. Poursuivant l'analyse, il convient donc de s'interroger sur le sort qui est réservé à ces actes de constatation des infractions.

Le sort réservé aux actes constatant les infractions

Après un très bref rappel de ce que peut être le devenir théorique des actes constatant les infractions, il conviendra de s'interroger sur les résultats obtenus, ce qui conduira à s'interroger sur les relations entre l'établissement public et le Parquet.

Le devenir théorique possible des actes constatant les infractions

Les amendes forfaitaires doivent, pour leur part, être payées dans un délai de 45 jours. En cas de non-paiement, la souche du carnet correspondant à l'amende impayée est transmise par l'établissement à l'Officier du Ministère public en charge de ces procédures. Ce magistrat délivrera un titre exécutoire transmis au comptable principal du Trésor qui diligentera les procédures de recouvrement, notamment par voie d'huissier.

S'agissant des procès-verbaux transmis au Parquet, ils peuvent connaître des destins très divers. Ils peuvent, en premier lieu, être *classés sans suite* sous (mais la plupart du temps, sans) condition de régularisation ou de travaux, lorsque le Parquet décide, en vertu du principe de l'opportunité des poursuites, de ne pas poursuivre ; en deuxième lieu, l'action publique peut s'éteindre par une *médiation pénale*, dont l'objet est de permettre au Procureur de mettre un terme à l'action publique et aux éventuelles demandes en réparation de la victime, en

homologuant l'accord trouvé par un médiateur agissant sur délégation³⁷ ; la troisième modalité possible de « traitement » du procès-verbal consiste en une *transaction pénale*, en application de l'article L.173-12 du Code de l'environnement, qui permet à l'autorité publique (Préfet ou Préfet maritime) de transiger avec celui qui a commis l'infraction en faisant homologuer cette transaction par le Procureur³⁸ ; dans le même esprit « transactionnel », le Procureur peut, de lui-même, proposer à l'auteur de l'infraction une *composition pénale* – consistant là encore la plupart du temps en une amende, qui peut être assortie d'autres obligations (remettre en état, par exemple) – qui lui évitera d'être renvoyé devant le tribunal ; enfin - mais on voit que les alternatives sont nombreuses ! -, les faits constatés par le procès-verbal peuvent conduire, s'ils constituent une contravention, au prononcé d'une ordonnance pénale³⁹ ou à un *renvoi devant le tribunal* de police ou le tribunal correctionnel compétent, en fonction de la gravité de l'infraction constatée.

Ce qui précède confirme l'analyse faite par de nombreux auteurs qui considèrent qu'en matière d'environnement, il existe depuis un certain nombre d'années, une véritable « *doctrine d'État privilégiant la voie transactionnelle* » (Barone, 2018) ou, pour les contraventions des quatre premières classes, la forfaitisation. Cette doctrine a été très officiellement exposée dans la circulaire du 21 avril 2015⁴⁰ et poursuit trois objectifs affichés et un objectif, qui pour ne pas l'être, est cependant le plus important. Les trois objectifs affichés sont « 1) *de rechercher en priorité la remise en état, quelle que soit l'orientation procédurale* ; 2) *de poursuivre systématiquement en cas de dommage grave ou irréversible, d'obstacle aux fonctions ou de réitération* ; 3) *de privilégier les alternatives aux poursuites dans tous les autres cas* ». L'objectif premier sous-jacent à ces préconisations est évidemment « *de désengorger les tribunaux et d'accélérer le cours de la justice* » (Barone, 2018).

Il n'est pas certain que les agents sur le terrain soient suffisamment informés de ces orientations de politique pénale. Plus exactement, il ressort des discussions qui peuvent être conduites avec eux qu'ils

³⁷ Art. 39 à 44-1 du Code de procédure pénale.

³⁸ L'amende transactionnelle qui est « proposée » par l'autorité administrative ne peut excéder un tiers de l'amende maximale prévue pour l'infraction considérée. Elle s'accompagne en général d'autres obligations tendant à faire cesser l'infraction, à éviter son renouvellement ou à remettre en conformité les lieux.

³⁹ L'ordonnance pénale désigne une procédure simplifiée qui ne s'applique dans le domaine de l'environnement que pour les contraventions (art. 524 CPP). Le tribunal de police décide, par ordonnance pénale, de condamner ou non l'auteur de l'infraction à une amende, ou certaines peines, sans que celui-ci comparaisse devant le tribunal. En cas de condamnation, l'intéressé a 30 jours pour s'acquitter du montant de l'amende ou faire opposition à la décision, afin de présenter ses moyens de défense devant le tribunal.

⁴⁰ Circ. Crim/2015-9 G4 du 21 avril 2015.

en ont une perception un peu vague, qui mériterait sans doute d'être précisée, soit par leur participation à des formations assurées par l'OFB, soit plus simplement par des « mini-formations », assurées localement, par exemple à l'occasion des réunions consacrées à l'actualisation du Guide de politique pénale.

Recommandation n°13 : Mieux informer les inspecteurs de l'environnement des orientations générales de la politique pénale que suivent les Parquets, en leur proposant des formations ou à l'occasion de rencontres avec les magistrats.

Ayant présenté à grands traits le devenir possible des actes constatant les infractions, il convient désormais de rechercher quelles suites sont concrètement données aux constats réalisés pendant la période étudiée sur le territoire du Parc national de Port-Cros.

Les suites données aux constats d'infractions sur le territoire du Parc national de Port-Cros

À l'exception de ce qui pourra être dit des amendes forfaitaires, le bilan sera malheureusement assez rapidement fait dans la mesure où il n'existe aucun document interne au Parc national recensant les suites données aux procès-verbaux, l'établissement public ne recevant pas systématiquement notification des décisions prises. En se tournant vers le Parquet, la quête n'est pas meilleure, celui-ci n'ayant pas les ressources humaines ni le temps nécessaire pour extraire de ces données les informations que nous sollicitons.

Il est donc, en l'état, impossible de faire un bilan précis des suites qui ont été données aux actes constatant des infractions sur le territoire du Parc national. Tout au plus peut-on faire mention de quelques informations partielles et de quelques « impressions », qui demanderont confirmation si un suivi est mis en place pour l'avenir.

La première information recueillie concerne les amendes forfaitaires et elle est relativement précise : de 2010 à 2017, 294 infractions à la réglementation du Parc ont été constatées par des « timbres-amendes ». Les contrevenants ont spontanément payé ces amendes dans un peu plus de 76 % des cas. Seules 68 verbalisations, soit 23 % de l'ensemble, ont été transmises à l'Officier du Ministère Public pour non-paiement. En revanche, nous ignorons comment se sont conclues ces procédures. Le constat est donc plutôt positif pour les infractions concernées et le pourcentage de non-paiement spontané est identique à ce qu'il est au plan national, toutes infractions confondues (Brunin et Timbart, 2015).

Certains procès-verbaux - notamment ceux qui sont dressés pour des infractions « maritimes » (mouillages interdits, vitesse excessive, pêche interdite, etc.) ne sont pas directement transmis au Parquet mais à la Délégation de la Mer et du Littoral (DML) - instituée au sein de la Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) -, qui les examine, prend éventuellement les mesures administratives qui relèvent de sa compétence (retrait du permis bateau, par exemple) et décide ou non de les transmettre au Parquet. La longueur et la complexité de ce circuit, destiné à décharger les Parquets, ne semble pas faire naître de difficultés particulières, à l'exception de celles qui ont trait à la circulation de l'information, dans la mesure où les agents verbalisateurs - et l'établissement public lui-même - n'ont aucun retour sur le devenir des procès-verbaux dressés. Même si les agents interrogés ne paraissent pas gênés par la présence de cet intermédiaire supplémentaire entre eux et le Parquet, nous doutons de l'efficacité de ce circuit administratif, préalable au circuit judiciaire, et plaiderions volontiers pour une simplification de ces échanges. À tout le moins, comme le demandent certains agents, il conviendrait que les agents de la DML rencontrent au moins une fois par an les agents verbalisateurs, par exemple à l'occasion d'une réunion commune avec le Parquet (cf. ci-après), et les informent des décisions prises et des raisons qui les ont motivées.

Recommandation n°14 : Mieux informer les agents verbalisateurs sur le devenir des procès-verbaux adressés à la Délégation de la Mer et du Littoral et faciliter les échanges entre ces fonctionnaires par l'organisation d'une réunion annuelle commune avec le Parquet.

S'agissant des procès-verbaux transmis au parquet, il ressort des entretiens que nous avons pu mener qu'en règle générale les procès-verbaux dressés par les agents du Parc national de Port-Cros sont correctement rédigés et conformes aux attentes. En effet, ils comprennent les mentions nécessaires à l'identification des agents verbalisateurs, aux circonstances de temps et de lieu, aux textes applicables et à l'identification des contrevenants ; ils énoncent les faits, et sont presque toujours complétés par des cartes et des photographies permettant de caractériser l'infraction (par exemple les prises concernant l'infraction de pêche en zone interdite, ou bien les feuilles de posidonies présentes sur l'ancre ou dans le filet de pêche). Les procès-verbaux sont clôturés en règle générale moins d'une semaine après la constatation des faits et sont transmis sans délai au Parquet. Rappelons que l'article L.172-16 du Code de l'environnement dispose que les procès-verbaux doivent être adressés au procureur dans les cinq jours qui suivent leur clôture, ... mais qu'aucune disposition légale ne fixe le délai dans lequel le

procès-verbal doit être clôturé, postérieurement à la constatation des faits ! Sous réserve d'informations plus complètes, il ne semble pas que, pendant la période étudiée, des classements sans suite soient intervenus du fait soit d'une mauvaise rédaction de procès-verbaux, soit de leur transmission tardive.

À partir de là, ce sont les impressions qui dominent.

Nous ne connaissons pas le pourcentage de *classements sans suite* par rapport au nombre de procès-verbaux transmis. Selon la Direction de l'établissement public, l'information selon laquelle le procès-verbal a été classé sans suite n'était pas systématiquement transmise au Parc national jusqu'à ces tous derniers mois. Il semblerait que les pratiques soient désormais plus conformes à la loi. Rappelons, en effet, que l'article 40-2 du Code de procédure pénale prévoit depuis 2007 (!) que « *Le procureur de la République avise les plaignants et les victimes si elles sont identifiées, ainsi que les personnes ou autorités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 40, des poursuites ou des mesures alternatives aux poursuites qui ont été décidées à la suite de leur plainte ou de leur signalement. Et le texte de poursuivre : « Lorsqu'il décide de classer sans suite la procédure, il les avise également de sa décision en indiquant les raisons juridiques ou d'opportunité qui la justifient.* » Il reste que l'information, lorsqu'elle est transmise par le Parquet, est classée par l'établissement dans le dossier correspondant, mais qu'aucun traitement statistique n'est réalisé, faute de ressources humaines et de temps. Cette situation nous conduira à faire certaines recommandations plus loin.

Nous n'avons pas trouvé trace, pour la période étudiée, de *transaction pénale* proposée par l'autorité administrative, ce qui est relativement rassurant et qui tend à prouver que l'autorité administrative (dans les faits, la DDTM) considère qu'une infraction d'une certaine gravité (puisqu'ayant donné lieu à un procès-verbal transmis au Parquet) commise sur le territoire d'un Parc national, ne peut se clore par une transaction. Compte-tenu des conditions dans lesquelles une transaction peut s'établir⁴¹, cette position doit être encouragée. Nous n'avons pas relevé non plus de *médiation pénale*. Le constat est peut-être plus surprenant : la médiation pénale, en ce qu'elle implique nécessairement l'accord de la « victime » (en l'espèce l'établissement public) pourrait dans certaines circonstances se justifier et contribuer à tisser un lien entre le contrevenant et le Parc. Ce pourrait être le cas, par exemple, pour certaines infractions commises par des habitants ou des usagers réguliers du territoire.

41 Cf. *supra*, p. 203 et 204.

Un certain nombre d'ordonnances pénales ont sans doute été prononcées, sans que, là encore, il soit possible d'en connaître le nombre, ni le montant.

Sous réserve de vérification sur l'ensemble de la période, il semble que la *composition pénale* soit assez fréquemment utilisée. Le Parquet ayant accepté de nous donner l'information sur quelques procès-verbaux transmis et choisis comme exemple, il est ressorti de cet échange qu'entre 2012 et 2015, sur quatre procès-verbaux dressés pour pêche interdite, les quatre ont donné lieu à une composition pénale, sans que soit précisé le montant de l'amende qui a été retenue par le Procureur. Sous réserve que ce montant ne soit pas trop faible, que la peine soit perçue par les contrevenants comme une incitation très forte à ne pas réitérer le comportement et qu'elle soit prononcée dans un cadre défini préalablement par un échange entre le Procureur et l'établissement public, cette solution présente l'avantage d'être relativement facile et rapide à mettre en œuvre⁴² et peut se justifier pour certaines infractions et certains profils de contrevenants.

Quant aux renvois devant un tribunal, ils sont tout à fait exceptionnels, mais il semble – car là encore aucun état chiffré n'est disponible – plus fréquents dans la toute dernière période, sans doute en lien avec une relation mieux établie entre l'établissement public et le Parquet. Avant d'évoquer cette relation, il importe de recommander la mise en place d'un suivi et la réalisation d'une synthèse des décisions prises et transmises par le Parquet en distinguant les différents types de réponses apportées (Tabl. III).

Recommandation n°15 : Mettre en place un suivi et réaliser une synthèse des réponses apportées par le Parquet aux procès-verbaux qui lui sont transmis en distinguant les différents types de décisions et en faisant apparaître le montant des sanctions prononcées.

Tableau III. Modèle de tableau de synthèse.

N° PV	Nature infraction	Date transmiss.	Décision Parquet Classement/Rappel à la loi/Compos. pénale/Médiation/Transaction/Ord. Pénale/ Renvoi Trib.	Montant

⁴² Cependant, l'échange avec le Parquet portant sur les quatre procès-verbaux retenus à titre d'exemple a fait apparaître que la durée de traitement d'affaires aussi simples est passée de 3 mois en 2012 à 7 mois en 2015. Le désengorgement des juridictions par les mesures alternatives aux poursuites ne règle évidemment pas la question de l'engorgement des Parquets, en amont.

Les relations entre le Parc national et le Parquet

À la question de savoir si les agents qui constatent les infractions reçoivent une information sur les suites qui sont données à ces constats, la réponse apportée dans les questionnaires remplis par les inspecteurs de l'environnement dépendant du parc national est clairement négative. Ils ne savent pas ce que deviennent les procès-verbaux qu'ils établissent et ignorent, par exemple, s'ils ont donné lieu à des poursuites ou classés sans suite et *a fortiori* quelles sont les raisons de ce classement. Pour obtenir cette information, ils doivent, selon leurs dires, interroger le Secrétaire Général de l'établissement, qui les renseigne facilement lorsque lui-même a reçu l'information. Le constat partagé est que les agents entreprennent rarement cette démarche. Cette absence de redescende de l'information vers les agents pourrait assez facilement être corrigée, notamment avec la mise en place d'un tableau de suivi et de synthèse des notifications faites par le Parquet.

Recommandation n°16 : Organiser un accès informatique permettant la consultation par les agents verbalisateurs du tableau de suivi et de synthèse des suites données par le parquet aux procès-verbaux qui lui ont été transmis.

Comme il a été souligné plus haut, ces retours du Parquet n'ont pas été systématiques pendant longtemps. Plusieurs Parcs nationaux font le même constat⁴³. Bien que prévus par la loi depuis 2007, la nécessité de procéder systématiquement à ces notifications a fait l'objet d'un rappel dans la circulaire précitée du 21 avril 2015, signe que la loi était jusque-là imparfaitement mise en œuvre. Cette circulaire propose en annexe une « fiche-navette » dont l'usage pourrait être de nature à améliorer les retours d'informations⁴⁴. Cela étant, les retours du Parquet paraissent plus réguliers aujourd'hui. S'ils n'étaient pas systématiques, la question devrait être abordée dans les relations avec le Parquet.

⁴³ C'est ce qui résulte notamment d'entretiens avec le Parc national de la Vanoise et le Parc national du Mercantour.

⁴⁴ Fiche-navette figurant en annexe de la circulaire du 21 avril 2015 :

DÉCISION DU MINISTÈRE PUBLIC

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

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

Le procureur de la République

Cette relation est pour l'instant informelle. Elle repose sur des échanges entre la Direction de l'établissement, principalement sa Directrice adjointe, et le/la magistrat(e) chargée de suivre ces dossiers au Parquet de Toulon. Ces échanges interviennent principalement à propos de certains dossiers, mais ont aussi, plus rarement, un objet plus général. La relation est inexistante avec le Parquet général près la Cour d'appel d'Aix-en-Provence, ce qui n'est pas surprenant, ni critiquable, l'interlocuteur privilégié devant être le Procureur de la République ou le substitut référent du Tribunal correctionnel compétent.

La circulaire du 21 avril 2015 suggérait fortement la rédaction de « protocoles d'accord » en des termes qui méritent d'être rappelés et commentés⁴⁵.

L'extension du domaine des protocoles - « En raison de la diversité des contentieux de l'environnement, du grand nombre de services compétents et de la variété des réponses tant administratives que judiciaires susceptibles d'être apportées aux comportements répréhensibles, la plupart des parquets a, en application des préconisations de la circulaire du 22 août 2007 relative à la mise en œuvre de la transaction pénale dans le domaine de la police de l'eau et de la pêche en eau douce, établi des protocoles d'accord avec l'autorité préfectorale, l'ONEMA, l'ONCFS voire les parcs nationaux, l'agence des aires marines protégées et l'ONF. »

Ces protocoles, initialement réservés à la mise en place de la transaction pénale dans ces domaines spécifiques, ont progressivement été élargis au mode de traitement des infractions en matière de préservation des milieux physiques, des espaces protégés, de la faune, de la flore, de la pêche et de la chasse. »

Il faut relever que l'objet initial de ces protocoles d'accord était donc la mise en œuvre de la transaction pénale dans certains domaines particuliers. À la suite de l'élargissement de leur objet, 8 parcs nationaux sur 10 ont signé de tels protocoles avec le ou les parquets compétents sur leur territoire. Ce n'est pas le cas du Parc national de Port-Cros, qui a cependant pour objectif d'en établir un dans l'avenir.

La portée limitée des protocoles - « Il convient de rappeler que la définition de la politique pénale relève de la seule compétence du procureur de la République et que cette prérogative ne saurait faire l'objet d'une contractualisation. Toutefois, ces protocoles permettent de déterminer les modalités pratiques du traitement des procédures et l'organisation des échanges avec les polices spéciales de l'environnement. »

⁴⁵ Les passages devant retenir l'attention sont mentionnés par nous en caractères gras.

Bien évidemment, ces « protocoles » ne sont pas des contrats qui lient les parties, le Procureur de la République conservant en toutes circonstances son pouvoir d'appréciation. À bien des égards cette caractéristique, qui fait du protocole un simple « acte de bonne volonté »⁴⁶, peut expliquer la déception qu'expriment à peu près tous les parcs signataires. La signature d'un tel document n'a de sens que si elle s'accompagne de modalités de suivis, de rencontres et d'échanges entre les signataires, « pour donner vie au papier » et inscrire les bonnes intentions dans la réalité du terrain. L'intérêt pour le Parc national de Port-Cros d'établir un tel document avec le Parquet de Toulon serait donc avant toute chose de formaliser la relation existante en vue de la renforcer et plus encore de prévoir les modalités et les temps d'échanges et de rencontres entre l'établissement public, sa direction et ses personnels - au premier rang desquels, les inspecteurs de l'environnement - et le Parquet. Dans les questionnaires auxquels ils ont répondu, les agents expriment tous la demande de contacts avec le Parquet plus fréquents et spécifiques à l'établissement et ils laissent entendre que les rencontres annuelles, communes à toutes les polices de l'environnement, par exemple dans le cadre des MISEN⁴⁷, ne répondent pas à leurs attentes⁴⁸.

L'objet des protocoles - « Ils sont l'occasion de rappeler : les objectifs communs ; les attributions de chacun ; les modes de recherche et de constatation des infractions ; la distinction entre les opérations de contrôle administratif et judiciaire ; les différentes réponses pénales possibles au vu des orientations de politique pénale définies par le procureur de la République.

Ils permettent également : de préciser la politique de verbalisation par timbre-amende ; de déterminer les modalités d'échange d'informations sur les suites judiciaires et administratives ; de définir les modalités de participation des agents verbalisateurs à l'audience ; de préciser les infractions pour lesquelles le procureur de la République autorise l'administration à engager un processus transactionnel, sous réserve de l'homologation individuelle de chaque proposition de transaction ; de définir un barème transactionnel modulable en fonction des circonstances de l'infraction et de la personnalité du mis en cause ; de définir les modalités de transmission des procédures à l'autorité judiciaire.

⁴⁶ Un Vice-Procureur cité par Sylvain Barone (2018) déclare : « Un protocole d'accord, ça montre que tout le monde veut bien travailler ensemble, mais en termes d'efficience ça reste limité. Et ça ne peut que l'être puisque nous, les procureurs de la République, on ne peut pas s'engager à quoi que ce soit »

⁴⁷ Missions interservices de l'eau et de la nature.

⁴⁸ D'autant qu'il arrive qu'ils ne soient pas invités à ces réunions !

Cette pratique, dont l'objectif est d'améliorer l'articulation entre les réponses administratives et pénales tout en fluidifiant le traitement des procédures, doit être poursuivie dans un souci de coordination et de respect des prérogatives de chacun. »

L'objet du protocole d'accord peut-être plus ou moins précis, mais la circulaire identifie les principaux thèmes qui devraient être visés, auxquels nous ajouterions volontiers un chapitre sur le suivi de sa mise en œuvre. En effet, l'expérience des parcs nationaux ayant déjà signé un tel protocole est très variable, mais il ressort très clairement que les protocoles ne sont utiles que si les relations entre le Parquet et le Parc national sont régulières et suivies. Elles ne peuvent l'être que si le Parquet désigne un magistrat référent (ce qui est en principe le cas), si le Parc national désigne de son côté un « référent police » en lien avec la Direction et si, enfin, les rencontres et les échanges entre ces personnes sont suffisamment fréquentes pour que le protocole « vive ». À cet égard, l'expérience du Parc national des Calanques est intéressante :

Le Parquet de Marseille, en 2012 a mis en place une instance spécifique, le « groupe opérationnel Calanques »⁴⁹. Ce groupe est composé des services et administrations de contrôle et des référents du parquet dont l'objectif est d'assurer un suivi judiciaire particulier et adapté. Concrètement cette désignation permet d'avoir un suivi précis des procédures établies par les agents du Parc national des Calanques. Le parquet est en capacité de fournir des chiffres annuels par service verbalisateur⁵⁰ et des données précises sur les suites réservées aux procès-verbaux établis par les agents⁵¹.

Recommandation n°17 : Etablir un protocole d'accord avec le Parquet du Tribunal de Grande Instance de Toulon dont l'objet devra être celui qui est décrit dans la circulaire du 21 avril 2015, mais qui devra impérativement comporter un chapitre sur les conditions de sa mise en œuvre et de son suivi.

⁴⁹ <http://www.calanques-parcnational.fr/fr/des-actions/proteger-et-preserver/police-de-l'environnement>

⁵⁰ <http://www.calanques-parcnational.fr/sites/calanques-parcnational.fr/files/atoms/files/ra2017.compressed.pdf>

⁵¹ On apprend par exemple que sur les 115 procès-verbaux et renseignements judiciaires réalisés en 2015 et 2016, 33 ont fait l'objet d'une composition pénale ; 25 ont fait l'objet d'une ordonnance pénale ; 10 ont fait l'objet d'un rappel à la loi devant le délégué du procureur ; 2 ont été transmis au Tribunal maritime ; 5 ont été transmis au Tribunal correctionnel et ont fait l'objet d'une condamnation ; 5 ont été transmis aux services de police de droit commun pour investigations complémentaires ; 7 ont fait l'objet d'un classement sans suite ; 28 étaient en cours de traitement ou de transmission (http://www.calanques-parcnational.fr/sites/calanques-parcnational.fr/files/raa/rapport_d_activites_2016.pdf).

Recommandation n°18 : Désigner un « référent police » au sein du Parc national en la personne d'un agent habilité dont la mission devrait être d'organiser un recueil fiable des données, de piloter sous l'autorité de la Direction la mise en œuvre de la politique pénale et du protocole d'accord, d'assurer une liaison régulière avec le Parquet et d'organiser, au moins une fois par an, une rencontre entre le magistrat référent et les agents verbalisateurs alternativement au Tribunal et sur le terrain.

La répression des infractions constatées

Pour les raisons déjà évoquées, nous ne disposons d'aucune information d'ensemble sur les relaxes ou les condamnations finalement prononcées. Comme il a été relevé, il n'existe aucun dispositif permettant d'informer le Parc national sur les décisions constituant des alternatives aux poursuites (composition pénale, médiation pénale, transactions), ou sur le prononcé d'ordonnances pénales. Il serait essentiel que le protocole d'accord, dont la signature est recommandée (cf. page précédente, Recommandation n°17), prévoit les modalités de transmission du résultat de toutes les procédures traitées par le Parquet avec la nature de la réponse pénale, le montant des amendes prononcées, etc. (cf. Recommandation n°15).

S'agissant des décisions prononcées par un tribunal et qui sont par nature beaucoup plus rares, il n'existe aucun outil permettant de réaliser un suivi et une synthèse des décisions rendues. Ce constat conduit évidemment à insister sur les recommandations précédemment faites. Les seules informations directement accessibles concernent donc quelques dossiers relativement récents, que nous avons pu consulter. C'est à partir de cette documentation très limitée que quelques observations peuvent être formulées. Elles porteront successivement sur l'implication de l'établissement dans les procédures judiciaires, sur la question de la compétence juridique et procédurale des intervenants et enfin, sur la nature des condamnations prononcées.

L'implication du Parc national dans les procédures judiciaires

Il convient, en premier lieu, de souligner que, depuis deux ou trois ans, la pratique de l'établissement semble vouloir renouer avec celle qui avait prévalu au milieu des années 1980s⁵² et qui s'était par la suite un peu délitée. Une attention plus grande est à nouveau accordée aux dossiers qui sont considérés comme porteurs d'enjeux forts pour

⁵² Un inventaire réalisé en 1986 établissait qu'entre 1982 et 1986, 11 décisions de condamnation avaient été prononcées soit par le Tribunal de police d'Hyères, soit par le Tribunal correctionnel de Toulon et pour certaines portées en appel.

l'établissement. Par « enjeux forts », nous entendons des enjeux strictement environnementaux directement liés à la mission de protection du Parc national. Ainsi, par exemple, pendant la période étudiée, ont fait l'objet d'un tel suivi des dossiers relatifs à une pêche au « gangui » (sorte de chalut) en cœur de Parc, à la destruction par pièges d'oiseaux appartenant à des espèces protégées, à la pêche pratiquée en « zone ressource » (totalement interdite à la pêche de loisir) ou encore à la dégradation importante de fonds sous-marins et à la destruction de posidonies et de *Pinna nobilis* consécutives à la tentative de récupération d'une épave, à la suite d'un échouage. Dans toutes ces hypothèses, la Directrice adjointe du Parc national a alerté le Parquet sur les enjeux, a participé aux audiences, souvent accompagnée par un ou plusieurs agents verbalisateurs, a produit des notes au Tribunal expliquant les enjeux et demandant réparation des préjudices subis par le Parc national. Cette mobilisation beaucoup plus active à ce stade du processus répressif doit évidemment être encouragée et poursuivie pour deux raisons au moins : d'une part, il s'agit d'affirmer aux yeux des autorités judiciaires la présence d'un Parc national dans leur ressort et de leur rappeler qu'il est un acteur majeur de la protection de la biodiversité ; d'autre part, il s'agit d'accompagner ces mêmes autorités en leur fournissant une argumentation et des éléments d'information leur permettant de prendre conscience de la gravité des infractions commises pour mieux les réprimer.

Recommandation n°19 : Poursuivre dans la voie actuelle en alertant le Parquet, dès la transmission du procès-verbal, sur l'importance des enjeux, en participant à l'audience si le Parquet demande le renvoi du contrevenant devant un tribunal, en se constituant partie civile et en fournissant au Tribunal une note sur les dommages causés.

La question de la compétence juridique et procédurale des intervenants

La deuxième observation est relative au suivi de la procédure. En dehors des hypothèses « lourdes » (comme la pollution par hydrocarbures survenue à l'automne 2018) ou relativement complexes (comme l'affaire de l'épave de l'échouage du Fetia Ura), le Parc national ne fait pas appel à un avocat pour l'assister dans le suivi des procédures. Il est présent à l'audience par l'intermédiaire d'un représentant de la Direction et/ou d'agents commissionnés, se constitue souvent partie civile à l'audience, mais présente seul son dossier. Cette pratique ne fait naître aucune difficulté sur le fond des dossiers : quand le Parquet a décidé de renvoyer le contrevenant devant le Tribunal, il est vraisemblable que les faits sont suffisamment établis et que le procès-verbal a été correctement dressé ; s'agissant d'expliquer au Tribunal les circonstances qui ont présidé aux constatations et d'attirer son attention sur les enjeux, notamment

en termes de biodiversité, ce sont évidemment les personnels du Parc national qui sont les plus compétents pour le faire et l'apport d'un avocat serait très marginal. En revanche, sur la dimension strictement procédurale et juridique du dossier, il peut arriver que le Parc national ne dispose pas des compétences techniques nécessaires et qu'il prenne ainsi le risque de voir une procédure ne pas aboutir ou aller moins loin qu'il le souhaiterait. Un exemple permet d'illustrer cette situation. Un procès-verbal ayant été dressé pour une pêche au « gangui » en cœur de Parc, le Parquet renvoya le contrevenant devant le Tribunal correctionnel qui mit l'affaire en délibéré ; lorsque la décision de condamnation fut rendue (condamnation pénale et condamnation civile en réparation du dommage causé), les personnels représentant le Parc national n'étaient plus présents et ils ignoraient que le prévenu avait 10 jours pour faire appel et, surtout, qu'ils ne seraient pas informés de son initiative. Le prévenu fit effectivement appel et quand le Parc eut connaissance de cet appel, il était trop tard pour qu'il fasse lui-même appel sur les intérêts civils. Le Parquet informa néanmoins le Parc national de la date d'audience en appel et la Cour accepta d'entendre le Parc en sa qualité de partie civile - ce qui, en vertu de la jurisprudence, n'était pas acquis⁵³ ! -, mais celui-ci n'eut pas la possibilité de demander autre chose que la confirmation de la décision de première instance, dans la mesure où il n'avait pas fait appel de cette décision.

Au-delà de la dimension procédurale, il se peut également que sur certains aspects de fond du droit, l'établissement public ne dispose pas en son sein des compétences suffisantes pour développer une argumentation juridique ayant quelque chance de prospérer, notamment lorsque les magistrats eux-mêmes, insuffisamment formés, connaissent mal l'état du droit. Il en va ainsi, par exemple, à propos de la réparation du préjudice écologique et des nouveaux textes introduits dans la Code civil par la loi du 8 août 2016. La présentation du droit positif et l'argumentation juridique à l'appui de la demande de réparation supposent l'intervention d'un professionnel du droit ou, à tout le moins, la formation des intervenants.

⁵³ Par deux arrêts rendus le 29 mars 2017 (pourvoi n°15-86.434 et pourvoi n°16-82.484), la chambre criminelle de la Cour de cassation, réunie en assemblée plénière, s'est prononcée de nouveau sur les conditions dans lesquelles une partie civile, non appelante du jugement rendu en matière correctionnelle et non intimée, peut être entendue par la juridiction du second degré. Selon une jurisprudence ancienne et constante, il résulte des dispositions des articles 509 et 513 du code de procédure pénale, relatives respectivement à l'effet dévolutif de l'appel et à l'audition des parties devant la cour d'appel, que, lorsque les dispositions civiles d'un jugement sont devenues définitives, la victime est irrecevable à intervenir en qualité de partie civile devant cette juridiction, saisie de la seule action publique. Elle peut en revanche être entendue par la cour d'appel en qualité de témoin, mais, dans ce cas, il se déduit de l'article 437 du même code qu'elle ne peut être assistée d'un conseil.

Pour relever ces défis, deux voies s'ouvrent à l'établissement public : soit passer un marché avec un cabinet d'avocat pour l'assister tout au long de l'année dans le suivi des procédures engagées, sur une base forfaitaire (x euros pour une procédure « ordinaire » devant le Tribunal de police ou le Tribunal correctionnel, x euros pour un dossier de même nature devant la Cour d'appel) ; soit faire procéder à la formation minimale de l'agent ou du représentant de la Direction qui serait désigné comme « référent police ».

Recommandation n°20 : Bénéficiaire de l'assistance d'un cabinet d'avocat sur une base forfaitaire pour les procédures « ordinaires » ou faire bénéficier le « référent police » d'une formation minimale portant sur quelques éléments de procédure pénale et de droit de la responsabilité civile.

La nature des condamnations prononcées - un bilan en demi-teinte

Si les poursuites conduisant l'auteur d'une infraction devant le tribunal sont extrêmement rares, et s'il convient donc de relativiser l'observation qui suit en rappelant que seules les infractions les plus graves arrivent jusqu'au tribunal, il faut néanmoins constater que les peines prononcées dans ces hypothèses par les magistrats saisis paraissent, dans les toutes dernières années, en moyenne plus sévères qu'elles ne l'étaient dans les années 1980/1990. Nous n'avons pas trouvé trace dans les affaires jugées entre 1982 et 1986 d'une peine d'emprisonnement et les amendes prononcées étaient très rarement d'un montant supérieur à 2 000 francs (environ 305 euros). Les sanctions sont moins symboliques aujourd'hui.

Pour ne retenir que deux exemples récents, le fait pour un professionnel de pêcher au gangui (chalut) en cœur de Parc en 2016, alors qu'il avait été averti, puis verbalisé, à plusieurs reprises, a été sanctionné par le Tribunal correctionnel de Toulon d'une peine de 6 mois d'emprisonnement avec sursis et d'une peine complémentaire d'interdiction d'exercer l'activité professionnelle ayant permis la commission de l'infraction pour une durée de 18 mois. Le prévenu ayant interjeté appel, sollicita, lors de l'audience devant la Cour d'Aix-en-Provence, l'indulgence des magistrats, notamment quant à la durée de l'interdiction d'exercer la pêche, démontrant par-là que cette peine était la plus redoutée. La Cour confirma la condamnation principale et réduisit la peine complémentaire à 12 mois. Dans l'affaire mettant en cause un délinquant qui avait piégé en 2017 des oiseaux d'une espèce protégée (des rouges-gorges), et alors pourtant que seuls deux oiseaux avaient été retrouvés, le tribunal correctionnel a condamné le prévenu

à 3 000 euros d'amende, 3 mois de suspension du permis de conduire (car il était venu relever les pièges en voiture), et au retrait du permis de chasse avec interdiction de l'obtenir à nouveau avant un délai de 3 ans.

Ces deux affaires démontrent plusieurs choses qui méritent d'être retenues dans la préparation des dossiers futurs. Elles démontrent, d'une part, que si l'on prend soin d'attirer leur attention sur les enjeux de protection qui sont en cause, les magistrats sont beaucoup plus conscients qu'ils ne l'étaient de la nécessité de réprimer les infractions les plus graves. À cet égard, l'antienne selon laquelle il faudrait que les magistrats soient spécialisés pour qu'ils apportent des réponses adaptées aux infractions commises mérite d'être considérablement nuancée. Les magistrats statuent sur la base des informations qui leur sont apportées. S'ils ne sont pas, sauf exception, spécialement conscients des enjeux de protection, il appartient aux acteurs de la biodiversité de leur donner les informations nécessaires pour les convaincre. Lorsque ce travail est fait, et spécialement lorsqu'il émane d'un établissement public comme un parc national, qui n'est pas suspect de conduire un travail « militant », les magistrats apportent les réponses attendues. Ces affaires démontrent aussi que les magistrats sont sensibles au comportement du prévenu. Dans l'affaire du gangui, c'est évidemment le fait que le prévenu ait été plusieurs fois averti et même verbalisé qui a conduit les juges à faire preuve de sévérité ; dans le dossier des oiseaux piégés, ce sont les dénégations du prévenu (déclarant par exemple ne pas connaître le propriétaire des pièges, alors qu'il avait été surpris en train de les relever !) qui ont sans doute convaincu les juges de prononcer des peines allant au-delà du symbole. Des leçons doivent en être tirées quant à la rédaction des procès-verbaux, afin que soient systématiquement mentionnés les avertissements déjà délivrés, les situations de récidive, la non-coopération des auteurs de l'infraction⁵⁴, etc. Enfin, ces décisions apportent la preuve que les magistrats ont compris l'importance et le caractère très dissuasif des peines complémentaires dans ce type d'infractions. Même s'il n'appartient pas à la « victime », partie civile, de solliciter le prononcé de certaines peines, mission qui incombe au Parquet, il peut être utile dans les relations avec ce dernier de lui rappeler à l'occasion de la transmission d'un procès-verbal que le Parc national souhaiterait que telle ou telle peine complémentaire soit demandée par le Parquet⁵⁵.

Conclusions sur la politique pénale du Parc national de Port-Cros

Au terme de cette analyse, quelques conclusions peuvent être tirées pour le gestionnaire.

⁵⁴ Cf. Recommandation n°9.

⁵⁵ Cf. Recommandation n°3.

En premier lieu, il paraît nécessaire de donner plus de visibilité à cette mission de l'établissement public, sans forcément accroître la répression. Cette plus grande visibilité passera notamment par la désignation d'un référent « police » rattaché à la Direction et qui aura pour mission de mieux coordonner les pratiques des inspecteurs de l'environnement sur l'ensemble du périmètre du Parc national, de mieux recenser les différents types de constatation des infractions et d'en faire la synthèse, d'être le partenaire privilégié des autres corps de police de l'environnement et du Parquet.

En deuxième lieu, l'effort le plus sensible doit porter sur le recueil et le traitement de l'information sans lesquels il n'est guère possible de piloter une politique. À cet égard, une réflexion urgente doit être conduite pour bâtir les outils qui permettront tant à la Direction qu'aux agents sur le terrain de connaître et de suivre, d'une part, la constatation des infractions et les différentes réponses qui y sont apportées par les agents, d'autre part, le suivi et le devenir de ces réponses dans le temps, enfin, pour les plus graves, le sort qui leur est réservé par le Parquet puis par les magistrats éventuellement saisis du dossier.

En troisième lieu, l'approfondissement des relations avec le Parquet paraît indispensable, sans doute par la signature dans un délai raisonnable d'un protocole d'accord, mais aussi et surtout par la mise en place d'un véritable partenariat et des échanges réguliers avec les magistrats du Parquet chargés de ces dossiers. Il sera encore une fois rappelé ici que les échanges entre les personnes sont en général beaucoup plus efficaces que les « schémas et procédures papiers » les plus aboutis. Il importe que le ou les représentants du Parquet soient régulièrement rencontrés, tant au Tribunal que sur le terrain. De ce point de vue, la lumière que les projecteurs de l'actualité portent sur les questions liées à la biodiversité (Rapport de l'IPBES, G7 de la biodiversité, Assemblée générale de l'UICN à Marseille en 2020, COP 15 de la Convention sur la biodiversité à Pékin la même année) devrait permettre de progresser.

En quatrième lieu, enfin, l'établissement doit également être aussi présent que possible auprès des magistrats du siège, d'une part – ce qui est déjà le cas –, en assistant aux audiences et en apportant des éléments d'information aux juges, d'autre part, en essayant de tisser des liens avec le monde de la magistrature et notamment avec la Cour d'appel d'Aix-en-Provence et/ou avec l'École de la Magistrature. De ce point de vue, l'expérience un temps menée par l'Office de l'environnement de la Corse peut être intéressante et pourrait être conduite en partenariat avec d'autres Parcs nationaux (particulièrement avec le Parc national des Calanques). Il est possible d'imaginer par exemple qu'une ou deux fois l'an des stages de quelques jours soient proposés pour recevoir sur

place des magistrats du ressort de la Cour d'appel et/ou des magistrats en formation, stage au cours desquels leur seraient présentés d'une part les problématiques et les enjeux de protection et d'autre part le cadre juridique applicable à ces réalités.

Comme il a été rappelé plus haut, la dimension pénale est un des aspects de la politique juridique de l'établissement. Elle ne doit ni masquer, ni être opposée à un autre aspect, celui qui tient à la nécessaire réparation du préjudice causé par le non-respect des règles. C'est à ce volet civil de la politique juridique du Parc national de Port-Cros qu'il convient désormais de s'attacher.

Le contentieux de la réparation des préjudices causés au Parc national de Port-Cros

Une infraction peut ne pas causer de dommage autre que le trouble à l'ordre public qu'elle a provoqué. Ainsi, le pêcheur surpris en pleine activité alors que la pêche est interdite, mais qui n'a pêché aucun poisson, n'a causé aucun dommage : il doit immédiatement cesser de pêcher, encourt une sanction pénale, mais ne sera, en principe, soumis à aucune obligation de réparer⁵⁶. Il arrive fréquemment, au contraire, que l'infraction cause des préjudices. La pêche illicite a malheureusement été bonne, le mouillage interdit a dégradé les fonds marins, la pollution a sali la côte et perturbé certains écosystèmes, etc. Dans ces hypothèses, au-delà de la répression pénale de l'infraction constatée, il pourra être demandé au contrevenant de réparer les préjudices qu'il a causés. Cette réparation peut intervenir en dehors de tout contentieux, à l'occasion de la mise en œuvre d'une mesure alternative aux poursuites : la transaction pénale, par nature, la composition pénale, éventuellement, comportent ou peuvent comporter un volet « réparateur ». La première partie de cette étude nous a montré qu'apparemment aucune transaction pénale n'est intervenue et que les compositions pénales qui ont été décidées l'ont été sans que le Parc en ait été informé et donc, sans doute, sans qu'aucune mesure réparatoire ait été imposée.

Recommandation n°21 : Inclure dans le protocole d'accord susceptible d'être signé avec le Parquet un chapitre consacré à la réparation des préjudices subis, notamment lorsqu'une mesure alternative aux poursuites est proposée.

⁵⁶ Nous écrivons « en principe », car certaines associations ont pris l'habitude de se constituer systématiquement partie civile lorsqu'une infraction a été constatée et poursuivie, alors même qu'aucun dommage n'a été constaté. Nous reviendrons sur cette question plus loin (cf. p. 223).

En dehors de ces hypothèses, la réparation pourra intervenir par une demande présentée au Tribunal saisi du dossier. Chaque fois que l'infraction est un délit, c'est en se constituant partie civile devant le tribunal répressif saisi de l'infraction pénale que la « victime » demandera réparation. Mais il se peut aussi que la nature de l'infraction n'autorise pas la constitution de partie civile – c'est le cas des contraventions⁵⁷ -, ou bien encore qu'une atteinte soit causée aux intérêts du Parc national sans qu'aucune infraction n'ait été commise ou constatée : le navire a coulé, à la suite d'une avarie, et l'épave ballottée par les vagues et les courants, a dégradé les fonds ou entraîné une pollution. Un préjudice ayant été causé, il demeure possible d'en demander réparation. Faute d'infraction ou parce que l'infraction n'a pas été constatée ou encore parce qu'elle est prescrite, l'action devra alors être conduite devant le juge civil (Tribunal judiciaire), si la personne poursuivie est une personne privée, ou devant le juge administratif (Tribunal administratif), si le responsable est une administration, un établissement public ou une collectivité publique. Que l'action soit conduite devant le juge répressif, dans le cadre d'une constitution de partie civile, ou devant un juge civil ou administratif, le contentieux qui naît relève du droit de la responsabilité civile.

Les développements qui suivent s'attacheront à analyser ce type de contentieux pour envisager, à partir des expériences vécues par le Parc national de Port-Cros pendant la période étudiée, les éventuelles difficultés rencontrées, les améliorations possibles et surtout les perspectives ouvertes par l'insertion dans le code civil d'un nouveau régime de réparation du préjudice écologique par la loi du 8 août 2016 sur la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

Ces questions seront abordées en deux temps. Dans un premier temps, c'est le principe même de l'action en réparation qui sera abordé pour tenter, d'une part, d'en démontrer l'intérêt stratégique et politique, et d'autre part, pour essayer de dresser une typologie fiable et utilisable des différents chefs de préjudice dont le Parc national peut demander réparation. Nous pourrons alors nous pencher, dans un deuxième temps, sur la réparation du préjudice qui apparaît *a priori* comme le plus spécifique à un Parc national, le préjudice écologique, telle que cette réparation est aujourd'hui prévue et organisée par le Code civil.

Intérêt de l'action en réparation et diversité des préjudices réparables

Il n'est pas dans la culture traditionnelle d'un établissement public administratif, ni dans celle des agents et cadres qui l'animent et le dirigent, de considérer qu'ils doivent demander réparation pour les

⁵⁷ Article 85 du Code de procédure pénale.

préjudices qui ont pu être causés aux intérêts qu'ils ont pour mission de représenter ou de défendre. La mission de police qui est la leur dans un Parc national est avant tout perçue comme une mission de répression des infractions, d'une part, et de pédagogie en direction du public sur les raisons qui ont conduit à adopter la norme et à sanctionner sa violation, d'autre part. Il n'est pas clairement intégré, en revanche, qu'elle comporte aussi le devoir de demander la réparation des préjudices causés.

L'examen de la situation du Parc national de Port-Cros pendant la période étudiée nous apprend deux choses : d'une part, le nombre d'actions introduites pour réclamer réparation des préjudices subis est très faible, puisque seuls quatre dossiers ont pu nous être communiqués ; d'autre part, en revanche, il semble que, dans les toutes dernières années, la tendance à agir en réparation devienne plus systématique. Il est par conséquent nécessaire de revenir brièvement sur cette dimension qui a été très longtemps négligée et d'insister sur les intérêts multiples de l'action en réparation. Dans le même temps, il est essentiel d'établir une typologie des différents préjudices dont l'établissement peut demander réparation. L'expérience – qui n'est pas seulement celle du Parc national de Port-Cros – prouve, en effet, que la diversité des préjudices réparables n'est pas toujours clairement perçue, que des confusions existent entre différents chefs de préjudice et qu'il peut être utile pour le Parc national de disposer d'une typologie des préjudices réparables.

Les intérêts multiples de l'action en réparation

Le très faible nombre d'actions introduites pendant la période étudiée s'explique aisément.

Outre ce qui a été écrit plus haut sur la « culture » d'un établissement public administratif, les raisons de cette rareté tiennent sans doute avant tout à des raisons « procédurales ». La seule hypothèse dans laquelle l'action en réparation est très facile à conduire est celle qui permet de se constituer partie civile devant le Tribunal correctionnel devant lequel l'auteur d'un délit a été renvoyé. La constitution de partie civile ne requiert, en effet, pratiquement aucune formalité et peut être formulée par lettre simple au Président du Tribunal, voire par une simple déclaration d'un représentant du Parc national ayant pouvoir de l'engager, à l'audience ; elle n'implique pas l'assistance d'un avocat. Dans tous les autres cas – dommages résultant d'une simple contravention, dommages causés sans qu'une infraction ait été constatée –, l'action en réparation exige la saisine, soit du Tribunal judiciaire, soit du Tribunal Administratif (TA), et donc la rédaction d'une « acte introductif d'instance » (assignation ou requête) et sa notification à la personne poursuivie. Obligatoire devant le Tribunal judiciaire, facultative devant le TA, l'assistance d'un avocat est en réalité incontournable. Il n'est donc pas surprenant que toutes les

demandes de réparation, pendant la période étudiée, aient été introduites par le biais d'une constitution de partie civile. Mais cela signifie en conséquence que l'action en réparation ne sera introduite que dans les hypothèses assez exceptionnelles⁵⁸ où un délit a été commis, puis poursuivi devant le Tribunal correctionnel.

Faut-il conseiller au Parc national d'aller au-delà de sa pratique actuelle et d'engager des contentieux en réparation en dehors des hypothèses où il lui est possible de se constituer partie civile ? Nous ne le pensons pas. S'il est indispensable que l'établissement public soit associé aux mesures alternatives aux poursuites et qu'à cette occasion il fasse valoir son droit à réparation⁵⁹, il ne peut être recommandé qu'il consacre du temps, des ressources humaines et des crédits à la conduite de procédures souvent longues et complexes, sauf cas exceptionnels dans lesquels un dommage sérieux serait causé au Parc national sans qu'aucune infraction permettant la constitution de partie civile ait pu être relevée. Dans ces quelques rares cas, c'est alors une procédure « civile » en réparation des dommages causés qui doit être conduite devant le Tribunal judiciaire ou le Tribunal administratif. Elle implique en fait (TA) ou en droit (Tribunal judiciaire) l'assistance d'un avocat, la délivrance d'une assignation ou d'une requête et la rédaction de conclusions ou d'un mémoire. Elle ne paraît donc justifiée que si le dommage est objectivement grave ou si l'atteinte causée a un caractère symbolique et/ou « d'affichage » fort.

En s'en tenant aux hypothèses dans lesquelles un délit a été constaté et poursuivi, faut-il recommander au Parc national de se constituer systématiquement partie civile pour demander réparation des préjudices causés ? La réponse doit être cette fois positive pour les multiples raisons qui suivent et qui mettent en évidence les intérêts de l'action en réparation (Viney, 2008).

En premier lieu, l'action en réparation est une source légitime de financement pour couvrir les coûts engendrés par les dommages causés. C'est la fonction première de la responsabilité civile – sa fonction réparatrice – (Viney, 2008), qui doit permettre autant que possible de remettre la « victime » dans la situation qui aurait été la sienne si le dommage n'était pas intervenu. La diversité et la nature de ces coûts seront évoquées plus loin, mais leur réalité ne peut pas être niée.

S'agissant de « coûts », la question se pose de savoir s'il peut être envisagé par le Parc national d'agir en réparation, même lorsqu'apparemment aucun dommage n'a été causé. Les exemples

⁵⁸ Cf. la première partie.

⁵⁹ Cf. Recommandation n°21.

sont multiples et vont de la pêche en zone interdite (par exemple dans la « zone ressource »), mais n'ayant donné lieu à aucune prise, à l'usage d'un « flyboard » dans la zone des 300 mètres, hors saison et sans conséquence dommageable constatable. Comme il a été rappelé⁶⁰, certaines associations agréées pour la protection de l'environnement (c'est par exemple le cas de FNE) se constituent systématiquement partie civile lorsque certaines infractions – notamment liées à la réglementation applicable aux installations classées pour la protection de l'environnement – donnent lieu à procès-verbaux, alors même que le fait répréhensible n'a causé aucun dommage et que le contrevenant a régularisé la situation. Le préjudice invoqué est un préjudice « moral » résultant de l'atteinte que l'infraction a portée aux intérêts collectifs que l'association a pour objectif de défendre. La réparation demandée est en général assez faible, de l'ordre de quelques centaines d'euros, et généralement accordée par les Tribunaux. Les associations qui procèdent ainsi ne cachent pas que les sommes recueillies constituent un « trésor de guerre » qui permet de financer d'autres actions. Le Parc national pourrait-il s'engager dans une telle voie ? Nous le soutiendrons sur la base d'une motivation plus « nourrie » que celle qui est invoquée par les associations. Il ne s'agit pas seulement d'invoquer l'atteinte causée aux intérêts que le Parc a pour objet de défendre, mais de demander réparation, d'une part, pour l'atteinte à l'image du Parc, qui est un préjudice moral, et d'autre part, pour compenser les coûts nécessairement engagés pour exercer la surveillance, constater l'infraction et accomplir le suivi nécessaire de la procédure, qui constituent partiellement des préjudices matériels⁶¹. En d'autres termes, il s'agit de demander réparation de préjudices parfaitement réels, même s'ils ne se sont pas traduits par une atteinte sur le territoire dont le Parc a la gestion. On peut ainsi affirmer que toute infraction cause un dommage, même non apparent, dont il convient de demander réparation.

Lorsqu'un dommage à la biodiversité est avéré, même s'il est difficile à caractériser (quelques oursins ont été pêchés, le bruit a pu déranger la faune présente), la demande en réparation devra également comprendre un volet « dommage écologique » fondé sur des instruments d'évaluation préétablis⁶². Il s'agit, en effet, dans de telles hypothèses, de permettre au Parc national de pouvoir demander réparation de ce chef sans qu'il lui soit nécessaire de se lancer dans de longues et difficiles opérations d'évaluation.

En deuxième lieu, l'action en réparation renforce l'action pénale. C'est la fonction dite punitive de la responsabilité civile (Carval, 1995).

⁶⁰ Cf. *supra*, note 56.

⁶¹ Cf. *infra*, p. 230. à 233.

⁶² Cf. *infra*, p. 233 et s.

Même si le législateur a sérieusement augmenté le quantum des sanctions pénales qui peuvent être encourues⁶³ et si les magistrats font désormais preuve de moins de retenue que par le passé⁶⁴, il reste que les peines prononcées, notamment d'amendes, restent souvent peu dissuasives. Demander par l'action en responsabilité civile la réparation des préjudices causés revient à accroître – souvent sensiblement – la charge qui va peser sur l'auteur de l'infraction et peut-être le convaincre de ne pas réitérer son comportement dans l'avenir. Cette fonction punitive milite encore pour que l'établissement se constitue partie civile dans tous les cas où un procès-verbal constatant un délit donne lieu au renvoi de l'auteur de l'infraction devant le Tribunal correctionnel.

La troisième raison qui peut être invoquée à l'appui du caractère systématique de la constitution de partie civile tient au fait que l'action en réparation a des vertus pédagogiques sur les valeurs détruites ou dégradées et sur le coût de leur protection. Il est essentiel que l'infraction à la réglementation applicable dans un Parc national ne soit pas seulement perçue comme la violation d'une règle (à l'instar d'une infraction au stationnement ou d'un excès de vitesse), mais aussi comme un acte ayant occasionné des « pertes » et entraînant des coûts, qui doivent être compensées. À cet égard, demander la réparation du préjudice causé, à coté et indépendamment de la répression pénale, permet d'inscrire cette idée dans les faits. L'auteur de l'infraction doit être conscient qu'il n'a pas seulement violé une règle, mais qu'il a détruit des biens naturels, dégradé des processus très complexes et qui participent au vivant ; il doit également réaliser que ces destructions et dégradations génèrent des dépenses dont il doit supporter la charge. Au-delà du délinquant, la vertu pédagogique de la responsabilité civile s'exercera aussi sur les magistrats, en participant à leur prise de conscience. Si chaque fois qu'ils ont à connaître d'un délit, les juges ont également à se prononcer sur la valeur de ce qui a été détruit ou dégradé et sur les coûts afférents, ils prendront conscience que leur intervention n'a pas seulement une dimension répressive, mais qu'elle participe aussi à la préservation et à la reconstitution d'un patrimoine « commun », dont la valeur mérite au moins le même égard que les patrimoines privés.

Enfin, en dernier lieu, la demande de réparation témoigne du fait que l'établissement public est le « gardien » et le « représentant » des éléments naturels qu'il a pour mission de gérer et de protéger. Des discussions extrêmement vives sont nées depuis une quarantaine d'année au sein de la doctrine juridique (Stone, préface Larrère, 2017) autour de la question de la représentation de la nature en justice (Hermitte, 2011 ; Martin, 2018 ; Betaille, 2019). En demeurant très schématique, le

⁶³ Cf. *supra*, p. 177 et 178.

⁶⁴ Cf. *supra*, p. 177 et 178.

débat oppose celles et ceux qui estiment que pour être correctement défendue, la nature, les éléments et les processus qui la composent et l'animent, devraient se voir reconnaître la qualité de sujets de droit, aux auteurs qui considèrent qu'un tel bouleversement de nos catégories n'est pas nécessaire et qu'il suffit que le législateur désigne ou habilite des personnes qui auront le pouvoir et la qualité pour agir en justice, non pour défendre leurs intérêts propres, mais pour faire valoir les intérêts et la valeur intrinsèque des éléments et processus naturels. Pour l'heure, c'est la deuxième option qui a été très clairement privilégiée par notre droit positif. Mais quoi qu'il en soit, en cas de dégradation, de destruction ou de perturbation des écosystèmes existant sur le territoire du Parc national, c'est clairement celui-ci qui doit apparaître comme leur « gardien » naturel et leur représentant. C'est dire que c'est le Parc national qui doit demander réparation, non seulement des préjudices qu'il subit à titre personnel (préjudice moral, préjudices matériels), mais également des atteintes qui perturbent, détruisent ou dégradent les éléments et processus naturels qu'il a pour mission de protéger. Il doit le faire en prenant en compte la valeur intrinsèque de ces éléments et processus, les services écosystémiques qu'ils rendent et les fonctions qu'ils remplissent.

Un tel engagement du Parc national n'implique pas nécessairement la mise en œuvre d'importantes ressources humaines ou financières. Comme il a été indiqué, les hypothèses dans lesquelles une constitution de partie civile est possible ne sont pas légion et, par ailleurs, la constitution de partie civile est très simple sur le plan procédural. Seule l'identification du préjudice et son évaluation appellent un travail important, mais qui déclinera dès lors que la pratique deviendra « habituelle ». C'est d'ailleurs là un argument supplémentaire pour inciter à la constitution systématique de partie civile. Si, comme cela a été recommandé, et comme cela est en train de se mettre en place, un agent du Parc est désigné comme « référent police », il disposera assez rapidement d'un cadre lui permettant d'identifier les divers chefs de préjudice et de les évaluer.

Recommandation n°22 : Se constituer systématiquement partie civile lorsqu'un délit constaté fait l'objet de poursuites et demander réparation des préjudices subis par l'établissement et/ou par les éléments et processus naturels qu'il a pour mission de gérer et de protéger.

C'est précisément la question de la diversité des préjudices réparables qu'il convient maintenant d'aborder.

La diversité des préjudices réparables

Si le pluriel s'impose, c'est que les atteintes aux intérêts du Parc national peuvent être de différentes natures. Il importe d'être très précis dans leur identification, pour permettre aux tribunaux saisis de les prendre en compte (Neyret et Martin, 2012 ; Martin, 2014). La précision dans la qualification des préjudices est essentielle, d'une part pour ne pas oublier de demander la réparation de préjudices dont le caractère réparable est admis par la jurisprudence, d'autre part pour convaincre les juges que le Parc, demandeur, ne réclame pas plusieurs fois la réparation du même préjudice. Pour atteindre ces objectifs, il convient de distinguer très clairement dans la demande de réparation, le préjudice moral, les préjudices matériels et le préjudice écologique. Dans les développements qui suivent, il sera fait systématiquement référence aux catégories de dommages qui ont été proposées par la doctrine dans un ouvrage dont l'objet était précisément de proposer une « Nomenclature des préjudices environnementaux » (Neyret et Martin, 2012).

Recommandation n°23 : Dans chaque demande de réparation liée à une constitution de partie civile, distinguer très clairement trois catégories de préjudices réparables : les préjudices moraux, les préjudices matériels, le préjudice écologique.

1°) *Les préjudices moraux* sont des préjudices « immatériels » qui touchent à l'image, à la réputation ou encore à la mission d'une personne. Il convient de distinguer ces deux aspects : tandis que l'atteinte à l'image et à la réputation est relative au reflet que la personne ou l'institution laisse dans l'esprit de ceux qui la connaissent ou dans l'esprit du public, l'atteinte à la fonction traduit la remise en cause de ce pourquoi l'institution existe. Pour convaincre que ces préjudices ne sont pas identiques ou interchangeables, il suffit de remarquer, par exemple, que si un Office du tourisme peut demander réparation de l'atteinte à l'image ou à la réputation du territoire qu'il gère⁶⁵, il ne pourra pas faire valoir une atteinte à sa mission de protéger l'environnement. Il en va différemment d'un Parc national qui doit faire valoir les deux chefs de préjudice.

⁶⁵ À moins que cet Office n'ait pas de personnalité propre et qu'il soit simplement un service d'une collectivité territoriale. En effet, l'art. 5 de la loi 2008-757 du 1^{er} août 2008 dispose que les collectivités territoriales et leurs groupements sont désormais habilités à se constituer partie civile pour tout ce qui concerne la protection de la nature et l'environnement affectant leur « territoire » (C. envir., L. 142-4). La méconnaissance des règles du code l'environnement cause nécessairement un préjudice à la commune (Cass. crim., 2 mai 2018, n° 17-82854). Il reste que l'on peut considérer que l'atteinte à la fonction (à la différence de l'atteinte à l'image) implique *a priori* que le demandeur ait dans son objet social une véritable mission de protection, ce qui est évidemment le cas des parcs nationaux.

a) Le préjudice moral lié à l'atteinte à l'image et à la réputation du Parc national est le premier préjudice auquel on peut spontanément penser. L'infraction cause une atteinte à l'image du parc et à sa réputation dans l'esprit des habitants du territoire ou plus largement dans l'esprit du public : ainsi faut-il considérer, par exemple, que la pollution par hydrocarbures des plages et rochers des zones cœur du Parc, des réserves intégrales, et du littoral de l'aire d'adhésion touche directement à l'image que n'importe quelle personne se fait d'un parc national, indépendamment de toute conséquence économique négative ; l'image est atteinte, comme peut l'être l'honneur d'une personne physique, indépendamment de toute autre retombée sur son patrimoine. Il s'agit là un préjudice moral qui est très fréquemment reçu et réparé par les juges. Ainsi, par exemple, par un jugement du 4 octobre 2007⁶⁶ le TGI de Narbonne, pour faire droit à la demande de dommages-intérêts présentée par la Commune de Port-La-Nouvelle au titre de la perte d'image à la suite de l'écoulement d'un produit chimique dans l'étang de Bages-Sigean, retient que « *la commune de Port-La-Nouvelle est une station balnéaire qui en 2005 battait pavillon bleu, gage de qualité des eaux de baignade et de protection de l'écosystème. Elle a « indiscutablement subi un préjudice lié à la perte de cette image, faisant suite à la pollution des eaux de l'étang reconnue imputable à la société SOFT, tel que démontré par le tableau des tonnages d'ordures ménagères en baisse dans les six mois qui ont suivi la pollution de décembre 2004* ». Le tribunal a alloué à la Commune 10 000 euros de dommages-intérêts en réparation du préjudice lié à la « *perte d'image de station balnéaire de qualité* ». Il est essentiel de remarquer ici que la référence à la baisse de collecte des ordures ménagères n'est évoquée qu'à titre de preuve du fait que l'image et la réputation de la Commune avaient été affectées et non pour établir un préjudice économique qui doit faire l'objet d'une demande séparée. D'ailleurs, dans cette même affaire, le Parc régional de la Narbonnaise, s'est vu accorder une indemnité équivalente de 10 000 euros pour préjudice moral, au motif « *qu'en l'état de la pollution des eaux imputée à la société SOFT par le déversement d'une quantité importante de produit chimique aux conséquences néfastes sur la faune et la qualité de l'eau, l'atteinte à l'image du parc régional, à sa réputation, celui-ci étant chargé de sauvegarder et de gérer au mieux le patrimoine naturel, est avérée* ».

S'agissant d'un parc national, la réalité de ce préjudice ne prête pas à discussion et sa réparation doit être systématiquement réclamée. Or, il faut observer que, parfois, le Parc national de Port-Cros n'exprime pas une telle demande⁶⁷. Il conviendra, dans l'avenir,

⁶⁶ Décision non publiée.

⁶⁷ C'est par exemple le cas dans l'affaire de la pêche au gangui en zone interdite, ou dans le dossier relatif à la dégradation des massifs de posidonie par la tentative de remorquage d'une épave échouée.

de le faire systématiquement. Il arrive aussi que, bien qu'ayant été exprimée, la demande ne soit pas reçue par le Tribunal, ce qui est inexplicable. Ce fut, par exemple, le cas dans le dossier relatif à la destruction d'oiseaux appartenant à une espèce protégée. Dans une telle hypothèse, la question de savoir s'il est opportun d'interjeter appel de la décision se pose.

Recommandation n°24 : Demander systématiquement réparation du préjudice moral résultant de l'atteinte à l'image et à la réputation causée par l'infraction. En cas de refus, s'interroger sur l'opportunité d'interjeter appel de la décision.

b) Le préjudice moral découlant de l'atteinte à la mission de protection de l'environnement assignée au Parc national est un préjudice moral différent (Thévenot, 1994). Selon la Nomenclature des préjudices environnementaux, il s'agit de l'atteinte portée « aux intérêts collectifs défendus par les personnes, publiques ou privées, en charge de la défense de l'environnement sous ses différents aspects » (Neyret et Martin, 2012). Elle résulte « de l'anéantissement des efforts que ces personnes ont déployés pour accomplir leur mission, en présence d'un dommage ou d'une menace imminente de dommage environnemental » (Neyret et Martin, 2012). L'exemple de la pollution par hydrocarbures peut être encore mobilisé, comme pourraient l'être des faits de braconnage, de pêche en zone interdite, de mouillages illicites et bien d'autres infractions encore. Dans ces hypothèses, l'infraction perturbe gravement, voire annihile, les efforts financiers et humains accomplis par le Parc et par ses agents pour remplir la mission qui leur a été confiée. Il s'agit d'un préjudice d'atteinte à la fonction. Ce n'est pas seulement l'image qui est alors atteinte, c'est la mission de l'établissement qui est remise en cause. La réparation de ce type de préjudice est presque systématiquement demandée par les associations de protection de la nature, qui considèrent qu'elles sont porteuses d'un intérêt collectif et chargées de la mission de le protéger, qui sont tous deux atteints par l'infraction⁶⁸. S'agissant d'un Parc national, le préjudice moral résultant de l'atteinte à la mission de protection de l'environnement est si évident qu'il ne doit jamais être éludé. On observe malheureusement, dans les dossiers analysés, qu'il n'est jamais évoqué explicitement en demande et qu'il est parfois mentionné par les magistrats eux-mêmes, non pas comme un préjudice, mais simplement pour justifier l'intérêt à agir du Parc national et sa capacité à se constituer partie civile. Ainsi, dans l'affaire de la pêche au gangui, et alors que le prévenu soulevait l'irrecevabilité de la constitution de

⁶⁸ Pour aider à situer les choses, on rappellera que les syndicats professionnels sont également demandeurs de la réparation de ce préjudice lorsqu'une infraction au droit du travail est constatée.

partie civile au motif que le Parc national n'était pas mentionné comme victime dans la citation délivrée au prévenu et qu'aucun « avis à victime » ne lui avait été adressé, le Tribunal correctionnel de Toulon rétorque que « *la qualité de victime du Parc apparait clairement dans la procédure d'enquête* ». L'affirmation n'est évidemment pas contestable, mais la qualité de parc national ne justifie pas seulement qu'il ait le droit de se constituer partie civile ; elle emporte nécessairement l'existence d'un préjudice moral, distinct de l'intérêt à agir, et qui consiste en l'atteinte portée à sa mission de protection de l'environnement... Encore faut-il, là également, que le Parc en fasse expressément la demande. À défaut, les juges ne peuvent statuer *ultra petita* (au-delà de ce qui est demandé) et ne peuvent donc pas substituer d'office leur analyse de la situation aux demandes qui n'ont pas été formulées.

Recommandation n°25 : Ne pas omettre de demander systématiquement réparation du préjudice moral résultant de l'atteinte à la mission de protection de l'environnement dont le Parc national est chargé par la loi.

La seule difficulté concernant ces chefs de préjudice tient évidemment à leur évaluation.

L'évaluation des préjudices moraux est toujours par nature assez « arbitraire ». Pour autant, plusieurs paramètres doivent être pris en considération (Boutonnet et Neyret, 2010). S'agissant du préjudice moral résultant de l'atteinte à l'image et à la réputation du Parc, il va de soi que le premier d'entre eux est sans doute *l'impact médiatique de l'infraction et du fait dommageable*. Ainsi, par exemple, la couverture médiatique que connaissent, en général les « marées noires », y compris si elles ne sont pas aussi catastrophiques qu'annoncées par la presse, nuit grandement à l'image et à la réputation du parc national. Pareillement, il sera possible de faire valoir, pour obtenir réparation de ce chef de préjudice, *l'image que véhicule le territoire*. Ainsi, le Parc national de Port-Cros étant le premier parc « marin » du territoire national, il axe une partie importante de sa communication sur cette dimension et l'on peut considérer qu'une infraction causée dans sa partie maritime porte une atteinte particulièrement importante à cette image, qui appelle réparation. Dans d'autres hypothèses, il conviendra d'invoquer les références fréquentes au calme et à la pureté qui s'attache à l'image d'un parc national pour « objectiver » ce préjudice et tenter de l'évaluer. Dans tous les cas, la demande doit être motivée de manière adaptée à la nature de l'infraction et au cadre dans lequel elle a été commise.

Pour justifier et quantifier la demande de réparation du préjudice moral résultant de l'atteinte à la mission de protection de l'environnement,

on pourra, par exemple, s'attacher à la gravité de l'infraction par rapport à la mission du Parc ou, en d'autres termes, à **la gravité de la contradiction que révèlent les faits répréhensibles par rapport aux valeurs portées par un parc national**. Ainsi, le braconnage et plus largement la destruction volontaire d'individus appartenant à des espèces protégées sur le territoire d'un parc national cause une atteinte d'autant plus forte à ce parc qu'il est précisément chargé par la loi de protéger l'environnement et la biodiversité. Commettre ce genre d'infraction sur le territoire du parc, c'est directement atteindre ce qui fait sa raison d'être. Dans le même esprit, la demande pourra invoquer l'attitude du contrevenant ou la conscience qu'il a nécessairement d'être dans un espace protégé (il est scientifique, il a reçu une documentation, etc.) pour « mesurer » la gravité de l'atteinte qui a été causée à la mission de protection.

En tenant compte de ces divers éléments, la demande de réparation de ces différents préjudices moraux pourra considérablement varier sur une échelle pouvant aller de 1 à 50, mais elle ne devra jamais être inférieure à 1 000 € par type de préjudice. Une analyse régulière des résultats obtenus devant les tribunaux saisis permettra d'affiner les demandes au fil du temps.

2°) Les préjudices matériels constituent la deuxième catégorie de préjudices réparables. Le pluriel se justifie encore, car au sein des préjudices matériels, il est possible de distinguer, d'une part, **le préjudice économique résultant du manque à gagner**, d'autre part, **les atteintes aux biens, enfin les coûts exposés et à venir engagés du fait de la commission de l'infraction**.

a) Le préjudice économique correspond à une perte de profit ou de gain espéré. S'agissant d'un Parc national, établissement public administratif, dont la vocation et l'objet ne sont pas directement économiques, on pourrait considérer qu'il ne peut pas souffrir d'un « manque à gagner », à la différence, par exemple, des professionnels du tourisme, voire des communes qui percevront moins de taxes. Ce serait oublier que le Parc national de Port-Cros reçoit le produit de la taxe dite « Barnier »⁶⁹, qui est directement corrélée au nombre de visiteurs du Parc empruntant les navettes maritimes. Pareillement, le Parc national perçoit le produit de la redevance d'amarrage due par les plaisanciers qui sont tenus de s'amarrer aux bouées prévues à cet effet dans la ZMEL de la

⁶⁹ L'article 285 quater du code des douanes, avec une disposition équivalente dans le code de l'environnement sous l'article L321-12, prévoit une taxe sur les passagers maritimes embarqués à destination d'espaces naturels protégés (TPM), faisant contribuer ces passagers au financement de la protection de ces espaces. La taxe est collectée par les transporteurs, qui la reversent aux services des douanes, pour son affectation à la personne publique mentionnée à l'article D321-15 du code de l'environnement, gestionnaire de l'espace naturel ou « par défaut », à la commune sur le territoire de laquelle est situé l'espace.

passé de Bagaud. Si l'on imagine qu'une pollution majeure, par exemple par hydrocarbures, ou un incendie catastrophique provoqué par une infraction commise dans la partie terrestre du Parc, survienne et que ces événements dissuadent les populations de visiter le site, il en résulterait une perte de gain dont le Parc national devrait évidemment demander réparation. L'évaluation de ce préjudice directement économique est aisée ; elle se fait toujours par comparaison avec les gains obtenus pour une période identique au cours des années précédentes.

b) Les atteintes aux biens ne sont mentionnées ici que pour être complet, mais il est assez rare que ce chef de préjudice soit relevé à l'occasion d'une infraction. Il peut toutefois exister en cas de graves pollutions, notamment par hydrocarbures, si des matériels de signalisation, des appareillages scientifiques ou d'autres biens appartenant au Parc venaient, par exemple, à être touchés, alors qu'ils ne sont pas assurés. La même situation pourrait se présenter à terre en cas d'incendie. La réparation de ces préjudices ne fait naître aucune difficulté et résulte de l'estimation qui en est faite en règle générale à dire d'expert.

c) Les coûts exposés et à venir engagés du fait de la commission de l'infraction constituent la troisième sorte de préjudices matériels réparables. L'infraction provoque l'engagement de dépenses qui n'auraient pas été nécessaires si elle n'avait pas été commise. Ces coûts doivent évidemment être très précisément identifiés, chiffrés et prouvés. La Cour d'Assises de La Réunion statuant le 2 mars 2018 sur les intérêts civils consécutif aux incendies volontaires qui avaient dévasté une partie importante du territoire du Parc national de la Réunion a refusé d'accorder la moindre somme de ce chef au parc national aux motifs que le parc « *n'avait produit aux débats aucune pièce justificative* » !

Il pourra s'agir, par exemple, des *dépenses engagées pour prévenir le dommage, en éviter l'aggravation ou en réduire les conséquences*⁷⁰. Relèvent également de ce chef de préjudices matériels, les *frais d'analyses ou d'expertises*, mais aussi les *heures de travail consacrées au nettoyage d'un site, au suivi de ce nettoyage ou encore au nécessaire suivi d'une espèce affectée par l'infraction*. On sait, par exemple, qu'à la suite de la pollution par hydrocarbures de l'automne 2018, l'établissement, par la voix de son Conseil scientifique⁷¹ et de sa Direction, a souhaité que certaines opérations ne soient pas conduites hors la présence d'agents du Parc, qui avaient pour mission de vérifier

⁷⁰ L'article 1251 du Code civil est venu confirmer expressément une solution qui était déjà retenue par la jurisprudence en disposant que : « Les dépenses exposées pour prévenir la réalisation imminente d'un dommage, pour éviter son aggravation ou pour en réduire les conséquences constituent un préjudice réparable ».

⁷¹ Avis n°27/2018 du 23 octobre 2018.

que les travaux entrepris le seraient en conformité avec les préconisations qui avaient été faites.

Relèvent encore de cette catégorie *les dépenses engagées pour mener à bien une action de protection ou de gestion, dont le résultat a été réduit à néant du fait de l'infraction*. Ainsi, peut-on relever dans l'affaire relative au braconnage d'oiseaux appartenant à une espèce protégée, que le Tribunal a retenu la demande du Parc national de Port-Cros. Celui-ci avait fait valoir notamment que l'île de Porquerolles est identifiée comme une halte migratoire pour plusieurs espèces, dont l'espèce considérée, et que depuis plus de quinze ans, le Parc conduisait une politique de suivi de ces oiseaux, notamment par bagage, en concluant une convention quadri annuelle avec l'association SCOPS – Suivi Collectif des Oiseaux de Porquerolles -, en partenariat avec le Muséum National d'Histoire Naturelle de Paris. Cette convention met à la charge du Parc les frais d'hébergement et de transport des bénévoles qui interviennent, pour une valeur annuelle estimée à 5 935 €. Le Parc national relevait donc que les moyens alloués à ces suivis avaient « été consentis en pure perte ». Constatant que les prélèvements illicites avaient porté sur une espèce représentant 12 % des passages recensés, l'établissement réclamait la somme de 712 € par an sur quatre ans, soit 2 848 €. C'est très exactement la somme que lui a accordé de ce chef le Tribunal⁷². Si nous avons pris le soin de reprendre le détail de cette demande et de son résultat, c'est qu'ils sont très révélateurs de l'efficacité d'une démarche rigoureuse dans l'évaluation de certains préjudices. Les magistrats n'hésitent pas à accorder une telle réparation lorsque le demandeur leur fournit les éléments objectifs d'évaluation. C'est donc une méthodologie qui doit être reproduite chaque fois que cela est possible.

S'agissant des coûts exposés du fait de l'infraction, se pose encore *la question du coût de la mobilisation des agents sur le suivi de la procédure* (qu'il convient évidemment de ne pas confondre avec le coût des mesures de suivi évoquées plus haut). La position des tribunaux est assez claire sur ce point : d'une part, le coût des opérations de contrôle elles-mêmes n'est pas un préjudice réparable, car il correspond à la mission même – ou à une partie de la mission – des agents, qui sont rémunérés pour la conduire à bien. En revanche, les coûts liés à la conduite de la procédure judiciaire, par exemple le temps passé à estimer le préjudice, à rédiger une note pour le Tribunal, la présence à l'audience ou les frais d'avocat sont réparables. Cependant, ils ne le sont pas dans des conditions identiques aux autres préjudices matériels, mais seulement « *au titre des frais non payés par l'État et exposés par celle-ci (la partie civile)* » (art. 475-1 du Code de procédure pénale). C'est ce qu'a décidé le Tribunal correctionnel dans le dossier de la pêche au

⁷² Tribunal correctionnel de Toulon, 12 février 2019.

gangui⁷³. Pour les évaluer, « *le tribunal tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation* » (même article). Cette solution extrêmement originale et critiquable conduit souvent les demandeurs à formuler une demande « forfaitaire » et non justifiée, que le Tribunal apprécie et qu'il réduit, en général dans d'importantes proportions. Il est recommandé de ne pas procéder ainsi et de proposer au Tribunal une justification des sommes demandées (évaluation du nombre d'heures, tarif horaire, etc.). Compte tenu de la rédaction de l'article 475-1 du Code de procédure pénale et de la faculté qu'il offre au juge de statuer en équité sur ce point, une telle démarche ne garantit évidemment pas le succès, mais elle peut convaincre le Tribunal de prendre en compte l'équité globale de la relation, en tenant compte aussi du temps « perdu » par les personnels du Parc pour d'autres missions.

3°) Il est enfin un préjudice qui, par sa nature, devrait être considéré comme un préjudice matériel, mais dont la particularité est telle qu'elle justifie qu'un développement spécifique lui soit entièrement consacré : ***le préjudice écologique.***

La réparation du préjudice écologique

La question de la réparation du préjudice écologique a fait l'objet de nombreuses études depuis des décennies (Littmann-Martin et Lambrechts, 1992 ; Wiederkehr, 1998), mais elle a été profondément remaniée depuis le début des années 2000 (Jourdain, 2006 ; Ravit et Sutterlin, 2012 ; Martin, 2015a et b). Alors que la jurisprudence avait déjà réalisé des avancées au siècle précédent, alors que la doctrine poursuivait son travail de réflexion et de propositions, c'est avec l'adoption de la Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil, en date du 21 avril 2004, « sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux »⁷⁴, que le concept de « dommage écologique », entendu comme un dommage causé à l'environnement *per se*, indépendamment de ses répercussions sur les biens et les droits des personnes, fait son entrée dans les textes (Steichen, 2004 ; Doussan, 2005 ; Trebulle, 2008). Cette directive a également pour mérite de donner quelques indications sur les modalités de la réparation de ce type de préjudices. Elle distingue, à cet effet, trois réparations qui correspondent à différentes approches de l'événement dommageable et des préjudices : la réparation dite « primaire » correspond à la remise en état du site ou de l'écosystème atteint ou dégradé ; la

⁷³ Trib. correctionnel de Toulon, 13 février 2018, confirmé par l'arrêt de la C.A. d'Aix en Provence du 26 novembre 2018.

⁷⁴ Sur ce texte et la loi de transposition de 2008, cf. par exemple, Steichen, 2004 ; Doussan, 2005 ; Trebulle, 2008 ; Guégan, 2009 ; Camproux-Duffrène, 2009.

réparation, curieusement qualifiée de « complémentaire » par la Directive et par la loi, est une compensation en nature (éventuellement sur un autre site), qui sera mise en œuvre lorsque la réparation primaire est totalement ou partiellement impossible ; enfin la réparation dite « compensatoire » consiste en une compensation par équivalent en nature des services écologiques perdus entre le moment de l'atteinte et le moment où les réparations primaire et/ou complémentaire auront produit leurs effets et permis un retour *statu quo ante*⁷⁵. Mais, texte de compromis, adopté *in extremis* avant l'élargissement de l'Union européenne à 28 membres, élargissement qui aurait rendu cette adoption impossible, il mêle les concepts de la responsabilité civile (faute, dommage, causalité, par exemple) et un régime de pure police administrative, ne laisse qu'une place très marginale à la société civile et comporte tant de limites et d'exceptions que jamais il ne connut la moindre application en France... depuis son adoption et sa transposition dans notre Droit national par la loi du 1^{er} août 2008⁷⁶ ! Il faut donc attendre 2012 et le célèbre arrêt « Erika » rendu par la Cour de cassation le 25 septembre⁷⁷, pour voir affirmer clairement par le juge le caractère réparable du préjudice écologique. L'intérêt majeur de cette décision, outre d'être prononcée par la plus haute juridiction de l'ordre judiciaire, est double : d'une part, la Cour consacre l'idée que c'est bien un mécanisme de responsabilité civile qui doit être mis en œuvre pour parvenir à la réparation de ce préjudice ; d'autre part, l'arrêt « Erika » sonne le glas des espoirs de tous ceux, nombreux, qui pensaient encore pouvoir éviter cette solution, en laissant la totale maîtrise de l'action en réparation à l'État, comme la directive 2004/35/CE et la loi de 2008 l'avaient prévu. C'est à partir de l'arrêt « Erika » que les secteurs industriels potentiellement concernés par cette question, mais également certaines ONG réfractaires et une partie de la doctrine hésitante, comprennent que le mouvement jurisprudentiel ne s'arrêtera pas et qu'il convient donc d'entrer dans des discussions pour tenter d'organiser par la loi ce nouveau régime de responsabilité ou de réparation des préjudices écologiques. Ce sont ces travaux et réflexions et quelques

⁷⁵ Ce triptyque réparatoire a été salué lors de l'édiction de la Directive et de la loi de transposition, comme permettant de prendre en compte l'intégralité du préjudice écologique. N'ayant jamais été mis en œuvre, il n'en demeure pas grand-chose aujourd'hui, sinon que la réparation ne doit pas oublier de prendre en compte les pertes de services et de fonctions pendant la période qui s'écoule entre le fait dommageable et le retour à l'état initial. L'idée est intéressante, mais elle découle d'une analyse très abstraite des réalités de terrain et l'on éprouve quelques difficultés à la mettre concrètement en œuvre.

⁷⁶ Loi n° 2008-757 du 1^{er} août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement, JORF n°0179 du 2 août 2008, p.12361.

⁷⁷ Cass. crim. 25 septembre 2012, arrêt n° 3439. Sur cette affaire, voir notamment Neyret (2010), Le Couviour (2008). À la vérité, bien d'autres décisions avant celle-ci avaient consacré la réparation du préjudice écologique (cf. Gaillard et Neyret in Neyret et Martin, 2012), mais il s'agissait de décisions rendues par des juridictions inférieures, souvent provinciales, et dont les enjeux financiers n'étaient pas de même importance.

initiatives parlementaires qui conduisirent à l'adoption, dans la loi du 8 août 2016 sur la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, d'un article 4 introduisant dans le Code civil les nouveaux articles 1246 à 1252 consacrés à la réparation du préjudice écologique (Martin, 2017).

Une brève présentation de ces textes doit précéder l'examen des deux questions qui intéressent le gestionnaire d'un espace protégé et qui ne trouvent pour l'instant que des embryons de réponses, tant il est vrai que la jurisprudence commence à peine à faire application de ces nouvelles dispositions. Ces deux questions concernent les modalités de mise en œuvre de la réparation et l'évaluation des préjudices réparables.

Présentation sommaire des textes du Code civil relatifs à la réparation du préjudice écologique

Comme il a été rappelé, c'est le juge judiciaire qui, surmontant toutes les difficultés techniques – et elles ne manquaient pas –, ouvrit les portes de la responsabilité civile. Personne n'a pu rester insensible à l'écho que la décision rendue dans l'affaire *Erika* a rencontré dans le pays tout entier, comme hors de nos frontières. Toute la presse, à commencer par la presse généraliste, en a rendu compte. *Pour la première fois dans ce domaine, une solution juridique « faisait sens » pour l'ensemble de la population et envoyait un message clair : l'atteinte causée au milieu naturel appelle réparation, comme tout autre préjudice* (Neyret, 2010, 2014 ; Van Lang, 2008 ; Mabile, 2010).

La loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages est venue inscrire cette solution dans le marbre du Code civil⁷⁸, en affirmant que « *Toute personne responsable d'un préjudice écologique est tenue de le réparer* » (article 1246 C. civ), ce que chacun peut comprendre et qui reprend la formulation traditionnelle retenue dans le code de 1804 pour « les dommages à autrui »⁷⁹. Comme on l'a observé, la grande nouveauté de cette règle est de prévoir la réparation d'un dommage qui n'est pas causé à une autre personne (préjudice subjectif), mais aux éléments et équilibres naturels (préjudice objectif), indépendamment de ses répercussions sur des intérêts humains particuliers. Pourquoi avoir localisé ce principe dans le Code civil ? L'idée avait été émise que ce texte soit accueilli par le Code de l'environnement, ce qui n'aurait pas manqué de logique. C'est la volonté symbolique et politique « d'afficher » la valeur protégée qui explique le choix du Code civil. Il a été considéré, en effet, que la prise en compte du préjudice écologique serait symboliquement plus forte si elle intervenait dans le Code civil. Sur le terrain du droit formel, cette argumentation repose

⁷⁸ Sur cette consécration, v. notamment, Martin (2017).

⁷⁹ L'article 1240 dispose ainsi que « Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer ».

sur l'idée, curieuse pour le juriste, qu'il y aurait une hiérarchie entre les codes de la République. Mais force est de reconnaître que, dans l'esprit général, tous les codes ne se valent pas ! Certains d'entre eux sont perçus, sans doute à tort, comme des codes techniques et neutres, comme la réglementation qu'il rassemble, – c'est le cas du code de l'environnement –, tandis qu'une aura particulière s'attache aux codes issus de la codification napoléonienne, qui bénéficient, en conséquence, d'une visibilité plus grande pour le citoyen⁸⁰.

En tout état de cause, le fait que la loi ait posé ce principe de réparation du préjudice écologique doit désormais conduire le parc national à en demander systématiquement réparation, soit en se constituant partie civile, soit éventuellement en agissant au civil si aucune poursuite de nature délictuelle n'est engagée et si la nature du dommage le justifie. Il convient, en effet, d'attirer l'attention des magistrats sur cette innovation législative et de leur donner l'habitude d'avoir à statuer sur cette demande. Dans l'affaire de la pêche au gangui jugée par le Tribunal correctionnel de Toulon, on peut être très surpris de voir les juges ne pas viser les articles 1246 et suivants du Code civil, ne pas évoquer le terme même de « préjudice écologique » (alors que la demande du Parc national était explicite) et d'écrire dans le jugement « *que la demande s'analyse en un préjudice matériel* ». Saisie par un appel du prévenu, la Cour d'appel d'Aix-en-Provence ne relève pas l'anomalie et se contente d'affirmer dans son arrêt du 26 novembre 2018 « *qu'il conviendra de confirmer le jugement entrepris sur les intérêts civils* » ! Le travail d'information et de pédagogie en direction des magistrats reste donc nécessaire. Tout démontre qu'il est utile : dans la décision postérieure relative au braconnage et à la destruction de certains oiseaux appartenant à des espèces protégées, le même Tribunal de Toulon affirme « *que le préjudice écologique mis en compte (sic) est également avéré en ce que le prévenu a détruit une espèce protégée de nature à porter atteinte à l'écosystème et à l'avifaune* ».

Recommandation n°26 : Demander systématiquement la réparation du préjudice écologique, désormais prévue par le Code civil, ce qui permet de familiariser les magistrats saisis à ce type de demande et de participer à la constitution d'une jurisprudence.

⁸⁰ À cette raison principale s'ajoutait le constat que la question traitée est une stricte question de responsabilité et de réparation des dommages, qui trouve donc parfaitement sa place à la suite des délits et quasi-délits et qui doit obéir à un régime, certes spécial, mais qui s'inspire des grands principes du droit de la responsabilité. Enfin, il est apparu qu'il fallait rendre au juge judiciaire, la plupart du temps saisi d'une action pénale, la capacité de se prononcer efficacement sur la réparation du préjudice qui découle de l'infraction ; or, le juge judiciaire connaît mal (c'est un euphémisme !) le Code de l'environnement.

Une fois le principe posé, il convenait de définir le préjudice écologique réparable. C'est l'objet de l'article 1247 du Code civil qui dispose qu'« *écologique est réparable, dans les conditions prévues au présent titre, le préjudice consistant en une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement* ». Cette formulation fait directement référence aux travaux du Millenium Ecosystem Assessment (MEA 2003) et reprend également une suggestion faite dans la Nomenclature des préjudices environnementaux (Neyret et Martin, 2012). Elle vise l'atteinte aux « *éléments* » – c'est-à-dire aux divers composants des écosystèmes, qu'ils fassent ou non l'objet d'une protection spécifique –, mais aussi et surtout aux « *fonctions des écosystèmes* », entendues, dans la Nomenclature, comme « *les interactions entre les éléments et les processus biologiques et biophysiques qui permettent le maintien et le fonctionnement des écosystèmes* » (Neyret et Martin, 2012), et enfin aux « *bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement* », c'est-à-dire aux « *bienfaits ou bénéfices que les êtres humains retirent des éléments de l'environnement ou de leurs fonctions écologiques* » (Neyret et Martin, 2012). Quant à la mention selon laquelle l'atteinte doit être « *non négligeable* », elle n'ajoute pas grand-chose à l'adage traditionnel selon lequel « *de minimis non curat praetor* »⁸¹. Toute activité humaine étant susceptible de perturber, même faiblement, des écosystèmes, le législateur a souhaité indiquer que l'atteinte devait dépasser un certain seuil pour pouvoir être qualifié de préjudice réparable. Dans les faits, pour l'instant, nous n'avons pas connaissance d'une décision qui aurait écarté la réparation pour ce motif.

La véritable limite de cette définition n'apparaît pas dans le texte, mais elle est néanmoins bien réelle : il est des dommages si massifs et en même temps si indéterminés dans leurs causes précises et dans leurs manifestations qu'ils ne pourront que très difficilement donner lieu à réparation. Il est évident par exemple que toutes les activités génératrices de rejets de gaz à effet de serre dans l'atmosphère causent « *des atteintes non négligeables aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement* ». Pourtant, en l'état du droit, il reste très difficile de demander réparation de ces atteintes, spécialement en raison des obstacles qui rendent quasiment impossible l'établissement d'un lien de causalité entre telle activité déterminée et tel dommage particulier. Il en est de même en matière de biodiversité. Plusieurs rapports ont récemment pointé l'influence de l'artificialisation des sols ou de l'usage des intrants chimiques en agriculture sur l'érosion massive de la biodiversité. Pourtant, il ne sera

⁸¹ « *Le préteur (le magistrat) ne s'occupe pas des petites affaires* ». L'adage signifie qu'en deçà d'un certain seuil d'atteinte, le dommage n'est pas réellement constitué et ne peut donner lieu à réparation.

possible de demander réparation que si les demandeurs parviennent à prouver l'impact négatif d'une réalisation ou d'un comportement déterminé sur l'évolution négative d'une espèce ou d'un écosystème tout aussi déterminé. En d'autres termes, et pour préciser le texte, le préjudice écologique réparable consiste en une atteinte non négligeable aux éléments ou fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement, ... *dès lors que cette atteinte peut être imputée à un fait dommageable déterminé lui-même rattachable à une ou plusieurs personnes également déterminées.*

Le principe ayant été posé et le préjudice écologique défini, il convenait de se prononcer sur la ou les personnes susceptibles d'agir en réparation. C'est sans doute la question qui a fait, de manière assez prévisible, l'objet des débats les plus nourris. Certains imaginaient limiter la possibilité d'action aux personnes publiques, porteuses naturelles des intérêts de la collectivité. C'est de manière caricaturale en ce sens qu'œuvraient déjà la directive 2004/35/CE précitée et sa loi de transposition puisqu'elles concentraient tout le pouvoir d'agir sur « l'autorité compétente », c'est-à-dire concrètement, sur le Préfet. Mais c'était oublier deux phénomènes qui, depuis de nombreuses années, ont profondément transformé la société : d'une part, une méfiance accrue dans l'action publique, spécialement si elle est en situation de conflits d'intérêts parce qu'elle est elle-même l'auteur des dommages ou que d'autres considérations, parfois légitimes (l'emploi, par exemple), la conduisent à ne pas agir ; d'autre part, le sentiment de plus en plus fort que les biens et les valeurs atteintes sont des « communs », qui doivent être placés sous la responsabilité, la garde et les bons soins de tous et de chacun. Il fut donc rapidement accepté, d'une part, d'ouvrir la liste des personnes publiques habilitées à agir au-delà du cercle de l'État *stricto sensu*, et d'autre part, d'y accueillir également les associations ou fondations ayant pour objet la protection de l'environnement, pourvu qu'elles soient agréées à cette fin ou qu'elles aient été créées depuis cinq années au moins à la date de l'ouverture de l'instance. D'autres souhaitaient que l'on ne s'en tienne pas là et que l'on admette la possibilité pour tout un chacun d'agir en justice dès lors que la preuve était rapportée de son intérêt à agir. Poussée à son terme, l'idée aurait pu conduire à consacrer une véritable action populaire, comme en connaissent les droits portugais ou brésilien (Martins da Cruz, 2007). Mais une telle solution ne s'inscrit pas facilement dans les traditions du droit français et son efficacité sur le terrain n'est pas acquise. Ainsi s'explique, peut-être la curieuse formulation retenue par le législateur dans l'article 1248 du Code civil, qui dispose que « *L'action en réparation du préjudice écologique est ouverte à toute personne ayant qualité et intérêt à agir, telle que l'État, l'Agence française pour la biodiversité, les collectivités territoriales et leurs groupements dont le territoire est concerné, ainsi que*

les établissements publics et les associations agréées ou créées depuis au moins cinq ans à la date d'introduction de l'instance qui ont pour objet la protection de la nature et la défense de l'environnement. » Après avoir ouvert l'action à « toute personne ayant qualité et intérêt à agir », le législateur paraît donc se raviser en donnant une liste de personnes qui, à ses yeux, remplissent certainement cette double condition, signifiant par là même que l'action de toute autre personne devra être regardée avec suspicion. L'avenir dira comment le juge lira la loi, mais l'esprit qui l'inspire nous paraît limpide : l'environnement et la biodiversité ne pouvant agir par eux-mêmes, les intérêts de ces « victimes » seront portés, soit par les personnes publiques qui « représentent » la collectivité, soit par des groupements de citoyens formés en associations, qui se définissent comme en charge des valeurs et des biens communs atteints par le dommage,... sans exclure toutefois qu'un individu ayant pu rapporter la preuve concrète de son rôle dans la gestion et la défense de ces biens et valeurs soit, lui aussi, admis à agir.

Quoi qu'il en soit, les Parcs nationaux sont évidemment habilités à agir en leur qualité d'établissements publics. Mais on ne peut pas exclure, compte tenu de la rédaction du texte, qu'ils ne soient pas les seuls à agir en réparation du préjudice écologique, ce qui conduit à pousser un peu plus loin la réflexion. Pour les préjudices écologiques causés sur leur territoire, nous soutiendrons que les parcs nationaux doivent défendre l'idée qu'ils sont, parmi toutes les personnes habilitées à agir, celle qui est la plus légitime à agir de ce chef. Deux arguments peuvent être avancés à l'appui de cette affirmation. D'une part, la définition légale et l'objet statutaire des parcs nationaux les désignent pour être les gestionnaires et les gardiens naturels des « éléments ou des fonctions écologiques » (article 1247 du Code civil) atteints par les dommages⁸² ; d'autre part, ils sont ceux qui, parmi les potentiels demandeurs, disposent de la compétence technique et

⁸² Il suffit de rappeler le texte du premier alinéa de l'article L.331-1 du code de l'environnement pour s'en convaincre : « *Un parc national peut être créé à partir d'espaces terrestres ou maritimes, lorsque le milieu naturel, particulièrement la faune, la flore, le sol, le sous-sol, l'atmosphère et les eaux, les paysages et, le cas échéant, le patrimoine culturel qu'ils comportent présentent un intérêt spécial et qu'il importe d'en assurer la protection en les préservant des dégradations et des atteintes susceptibles d'en altérer la diversité, la composition, l'aspect et l'évolution.* ». La jurisprudence le confirme en énonçant que : « *Les parcs nationaux ont légalement pour mission, selon l'article L. 241-1 du Code rural, d'assurer la préservation d'un milieu naturel présentant un intérêt spécial contre tout effet de dégradation naturelle et de le soustraire à toute intervention artificielle susceptible d'en altérer l'aspect, la composition et l'évolution. Ils sont, dès lors, recevables à se constituer partie civile en réparation du préjudice personnel et direct résultant de l'atteinte portée, par des infractions à la police de la chasse, aux intérêts qu'ils ont la charge de préserver.* ». (Cass. Crim. 8 mars 1995, n°94-82.566).

scientifique⁸³ pour définir, proposer et mettre en œuvre les mesures de réparation finalement arrêtées par le juge, que ces mesures consistent en une remise en état, en une compensation en nature ou en l'affectation de sommes d'argent « à la réparation de l'environnement » (article 1249 du Code civil)⁸⁴. Cette affirmation d'une prévalence des Parcs nationaux pour demander réparation du préjudice écologique est indiscutable lorsque ce préjudice affecte le ou les cœurs de Parc, mais elle doit, à notre sens, être également défendue pour les préjudices affectant l'aire d'adhésion. Dans cette dernière hypothèse, c'est la compétence technique et scientifique du Parc dans ce domaine particulier qui justifie qu'il soit retenu comme le porteur du projet de réparation/restauration.

Recommandation n°27 : Pour les préjudices écologiques causés sur le territoire du Parc - cœurs et aire d'adhésion -, défendre l'idée - y compris en justice - que le Parc national est la personne habilitée à agir la plus légitime pour demander et mettre en œuvre la réparation, d'une part, parce que cela relève de son objet statutaire, tel qu'il est défini par la loi, d'autre part, parce qu'il dispose des ressources et des compétences techniques et scientifiques pour mettre en œuvre cette réparation.

Pour être tout à fait complet, il reste encore à rappeler que l'article 1252 du Code civil, qui clôt le chapitre sur le préjudice écologique, dispose qu' « *indépendamment de la réparation du préjudice écologique, le juge, saisi d'une demande en ce sens par une personne mentionnée à l'article 1248, peut prescrire les mesures raisonnables propres à prévenir ou faire cesser le dommage* ».

Le nouveau cadre légal ayant été défini, il reste à évoquer les questions qui concernent directement le gestionnaire d'un Parc national, précisément parce qu'il devra être, en principe, le porteur de l'action en justice visant à obtenir réparation du préjudice écologique. L'organisation des textes et leur logique de fond commandent paradoxalement de s'interroger d'abord sur les modalités de la réparation du préjudice écologique, car c'est en fonction des contraintes qui peuvent être identifiées à ce stade que pourra être utilement évoquée, ensuite, la question de l'évaluation du préjudice écologique.

⁸³ On ne peut oublier, en effet, que, parmi les potentiels demandeurs, le Parc national est le seul qui dispose dans son personnel de techniciens formés et informés des enjeux de protection et qu'il peut s'appuyer sur l'expertise d'un Conseil scientifique au sein duquel sont en général réunis des scientifiques reconnus pour leurs travaux portant sur des milieux, des écosystèmes, des processus ou des relations identiques ou comparables à ceux qui ont été atteints.

⁸⁴ Sur ce point, cf. *infra*, p. 242 et s.

Les modalités de la réparation du préjudice écologique

Depuis que les premières décisions sur le préjudice écologique ont été rendues⁸⁵, la question des modalités de la réparation a fait débat (Alt 1995 ; APCEF 2016). Mais le consensus n'a pas été long à se construire pour admettre que, s'agissant d'un préjudice objectif causé non « à autrui », mais à l'environnement et aux équilibres naturels, la réparation en nature apparaissait comme la forme de réparation la plus adéquate. Pour autant, ce consensus est resté longtemps ambigu. Pour certains, la réparation en nature était la seule forme admissible de réparation ; pour d'autres, elle n'était que la meilleure.

La directive 2004/35/CE et la loi de transposition de 2008 avaient fait prévaloir la conception la plus radicale, en posant le principe selon lequel il ne pouvait pas y avoir d'autres options que la réparation en nature (Doussan, 2005). Pourtant, nombreux étaient les auteurs qui soutenaient qu'il fallait laisser la porte ouverte à une réparation par équivalent monétaire lorsque la réparation en nature s'avérerait impossible, à la condition, toutefois, que cette réparation par équivalent monétaire soit affectée à un tel objectif. Tel est, en effet, la seule vraie question : ce qui est éminemment contestable, c'est que l'atteinte à un « bien commun » donne lieu au versement d'une somme d'argent à une association, à une personne publique ou à un demandeur quelconque, sans égard pour l'usage qu'ils en feront⁸⁶. Dès lors, en revanche, que les sommes obtenues sont affectées à la réparation de l'atteinte qui a justifié leur octroi, la réparation par équivalent monétaire ne fait plus naître aucune difficulté de principe. Si la victime est l'environnement, il faut s'assurer que les sommes octroyées soient affectées à sa réparation et non diluées dans un budget général, fût-il consacré à l'environnement.

La loi du 8 août 2016 a retenu cette solution de bon sens. L'article 1249 du Code civil s'ouvre, en effet, par l'affirmation selon laquelle « *La réparation du préjudice écologique s'effectue par priorité en nature* » et il poursuit en disposant qu'« *En cas d'impossibilité de droit ou de fait ou d'insuffisance des mesures de réparation, le juge condamne le responsable à verser des dommages et intérêts, affectés à la réparation*

⁸⁵ On peut songer à l'arrêt de la première Chambre civile de la Cour de cassation du 16 novembre 1982 qui a condamné une association de chasse à réparer le préjudice subi par une association de protection des oiseaux du fait de la mort d'un balbuzard-pêcheur tiré par des chasseurs (Cass. 1^{re} civ., 16 novembre 1982, *Bull. civ. I*, n°331, *RJE* 1984, p. 225, note J.-C. Hallouin) ou encore au jugement du Tribunal de grande instance de Bastia du 4 juillet 1985 rendu dans l'affaire de la Montedison, cette société qui provoqua une pollution marine de grande ampleur par l'immersion de boues rouges en mer méditerranée (TGI Bastia, 4 juillet 1985 *in* Huglo 1992).

⁸⁶ On se souvient que certaines sommes accordées à une commune bretonne dans l'affaire du Torrey Canyon (mars 1967) avaient été utilisées pour construire un parking... sur le domaine maritime !

de l'environnement, au demandeur ou, si celui-ci ne peut prendre les mesures utiles à cette fin, à l'État »⁸⁷.

S'agissant en premier lieu de la « réparation en nature », elle pourra bien évidemment consister, d'abord, à remettre en état l'écosystème dérangé ou détruit, lorsqu'une telle opération est techniquement possible. Mais la « réparation en nature » du Code civil peut également viser une opération de compensation en nature par des opérations de réhabilitation ou de renaturation sur un site proche du lieu où le dommage a été constaté. C'est d'ailleurs très précisément ce que prévoyaient la Directive 2004/35/CE et la loi de transposition du 1^{er} août 2008. Cette première observation est importante, car elle signifie qu'un Parc national peut faire valoir devant le juge qu'une stricte remise en état est impossible, mais que, compte tenu de la nature du dommage constaté – par exemple le dérangement ou la destruction d'un habitat abritant une population donnée d'amphibiens –, une mesure de compensation en nature peut être envisagée par « l'aménagement » d'un site proche susceptible d'accueillir cette population. Dans une telle hypothèse, c'est la prise en charge par le responsable des coûts dudit aménagement que le Parc national demandera au Tribunal. On ne peut toutefois se cacher que, dans son principe même, la mise en œuvre d'une opération de compensation à titre de réparation fait pratiquement naître autant de questions qu'elle prétend résoudre : comment évaluer « l'équivalence écologique » entre le milieu dégradé ou détruit et le milieu « restauré » ? Comment assurer le suivi de l'opération de compensation pour garantir qu'elle conduira à une véritable « réparation » du préjudice causé ? Quid en cas d'échec de la mesure de compensation ? C'est sans doute la raison pour laquelle on considérera souvent que lorsque la remise en état n'est pas possible ou plus précisément lorsqu'elle ne peut pas prendre la forme d'une opération ponctuelle et déterminée de réhabilitation, de renaturation ou de restauration, il faut accepter d'abandonner l'idée d'une réparation en nature et décider d'attribuer « , au demandeur ou, si celui-ci ne peut prendre les mesures utiles à cette fin, à l'État », une réparation par équivalent monétaire affectée « à la réparation de l'environnement ».

S'agissant donc, en second lieu, de la condamnation à des dommages et intérêts « affectés à la réparation de l'environnement », on a pu se demander si cette formulation n'était pas maladroite : affecter les dommages et intérêts « à la réparation de l'environnement », n'est-ce pas autoriser le juge à accorder des dommages et intérêts à une association ou à un Parc national, sans autre précision concernant l'affectation des sommes, au motif que par leur objet social ils participent

⁸⁷ L'article 1250 impose la même solution pour le cas où une astreinte serait liquidée par le juge au profit du demandeur.

à la réparation de l'environnement en se consacrant à sa protection ? Une telle lecture, qui n'est pas exclue, serait contraire à l'esprit de la loi. Les dommages et intérêts doivent être affectés à une tâche précise de réparation et celle-ci doit être la plus proche possible de l'environnement qui a été endommagé ou détruit. Cette observation implique, selon nous, que le Parc national demandeur en réparation du préjudice écologique fasse l'effort de présenter au juge le plan de réparation/restauration qu'il entend mettre en œuvre en y affectant les sommes qu'il obtiendra. C'est le lieu de revenir sur une question déjà abordée : plusieurs demandeurs pourront agir en réparation du préjudice écologique et nous avons écrit que le Parc national devait soutenir l'idée que, parmi ces demandeurs, il était sans doute le plus légitime à conduire cette action ; il assoira cette légitimité en démontrant, à travers l'élaboration d'un plan de restauration, qu'il est celui, parmi les demandeurs potentiels, qui dispose des ressources humaines et des outils techniques et scientifiques les plus adéquats pour mener à bien ce projet.

Recommandation n°28 : Joindre systématiquement à la demande de réparation, outre la justification des sommes demandées, un « plan de restauration » destiné à montrer au Tribunal quelle sera l'affectation précise des sommes obtenues.

Une question demeure en suspens : une fois les sommes attribuées et affectées, quels sont les moyens dont dispose le juge pour assurer un suivi de cette affectation et veiller à ce que les sommes ne soient pas « détournées » à d'autres fins ? La loi ne prévoit aucun dispositif sur ce point. Le rapport de la Commission Jegouzo (2013) recommandait la constitution d'une Haute Autorité environnementale, dont l'une des missions aurait pu être d'exercer le suivi des réparations ordonnées (Martin, 2013). On pourrait plus simplement songer à ce que les magistrats insèrent dans leur décision l'obligation faite au demandeur « de rendre compte » de l'utilisation des sommes allouées par la remise d'un rapport d'exécution du jugement. Il est sans doute illusoire de penser que les juges, croulant sous les charges, trouveront le temps de s'intéresser réellement à un tel rapport. Il reste que son établissement, assorti au moins d'un contrôle aléatoire, pourrait être de nature à convaincre le bénéficiaire des sommes allouées qu'une traçabilité de ces sommes doit être conservée et justifiée. S'agissant des parcs nationaux, c'est une raison supplémentaire qui pourra convaincre le juge qu'il dispose là d'un établissement public dont la mission légale lui donne l'assurance que les sommes allouées seront affectées.

Les développements qui précèdent démontrent donc que la loi admet que trois modalités de réparation sont possibles : la remise en

état du site ou de l'écosystème dégradé ou détruit, la réparation par compensation en nature et enfin la réparation par équivalent monétaire affectée à la réparation/restauration de l'environnement victime du dommage. Contrairement à ce qui a été un temps avancé, cette dernière branche de l'alternative ne sera pas marginale sur le terrain, car les cas où une réparation en nature pure et simple s'avèrera impossible seront très fréquents. Dès lors se pose nécessairement la question redoutable de l'identification et de l'évaluation du préjudice écologique.

L'identification et l'évaluation du préjudice écologique

C'est évidemment l'évaluation du préjudice écologique, qui fait naître le plus de difficultés. Pour autant, il convient de s'arrêter un instant sur la question préalable de l'identification du préjudice écologique.

L'identification du préjudice écologique

Tous les spécialistes relèvent la complexité du fonctionnement du vivant, la difficulté à en comprendre les mécanismes et, par-là, le risque de voir le juge, insuffisamment éclairé, oublier certains chefs de préjudice ou, au contraire, retenir deux fois le même préjudice sous des appellations différentes. Pour répondre à ces défis, plusieurs pistes doivent être explorées ; certaines dépendent du Parc national, tandis que d'autres lui échappent, mais peuvent justifier de sa part une action, coordonnée avec les autres Parcs nationaux, auprès de la tutelle pour faire avancer les choses.

Au titre des actions qui dépendent du Parc national, il convient de signaler *l'importance des inventaires réguliers et aussi complets que possible pour disposer d'un « état zéro » au jour où le dommage est causé*. Il est essentiel de pouvoir donner au juge des éléments objectifs d'appréciation, d'une part, pour le convaincre du caractère remarquable des différents milieux et écosystèmes sur le territoire du Parc, d'autre part, pour établir par comparaison les effets de la dégradation ou du dérangement causé. Cet état des lieux peut également être établi par des documents permettant de montrer que telle ou telle décision de gestion a été prise, précisément pour protéger une situation donnée ou pour l'améliorer. Ainsi, par exemple, les différentes études conduites préalablement à l'installation d'une Zone de mouillage et d'équipements légers (ZMEL) dans la passe de Bagaud permettraient sans doute de mieux identifier des dommages causés par un événement quelconque, en fournissant un état de la situation actuelle.

L'identification des préjudices écologiques implique également *leur quantification aussi précise que possible*. Le nombre d'individus tués ou dérangés, les surfaces dégradées, le volume de biomasse détruit, le linéaire côtier atteint par une pollution, doivent être relevés avec

soin dans les procès-verbaux de constatation, et ces éléments doivent être repris dans la description du préjudice écologique. On relèvera que dans l'affaire relative à la pêche au gangui en zone interdite à la pêche, le Tribunal souligne que « *le volume et la hauteur de la posidonie effectivement arrachée ne peuvent être déterminés avec précision dès lors qu'aucune pesée et/ou quantification effective n'a été faite à ce titre lors du contrôle* » ; il en déduit que l'évaluation du préjudice ne peut être que forfaitaire...et il l'estime à moins d'1/10^e de ce que le Parc avait demandé.

Au titre des souhaits qui peuvent remonter vers la tutelle, il faut appeler de ses vœux *la constitution d'un corps d'experts indépendants, la reconnaissance d'une « spécialité » d'expertise attachée à ces questions et l'inscription de ces experts sur les listes qui sont à la disposition des magistrats*⁸⁸. Il est, en effet, regrettable qu'en l'état actuel des choses, les magistrats ne disposent toujours pas d'une liste d'experts « agréés » dans les différents champs disciplinaires de l'environnement. Allant plus loin et pour guider les juges et les assister dans la rédaction des missions qu'ils confieront aux experts, et pour permettre à tous les intervenants qui devront échanger contradictoirement de dialoguer sur ce sujet, l'idée avait été avancée, notamment par le rapport de la Commission présidée par le professeur Jegouzo, remis à la Garde des Sceaux le 17 septembre 2013 (Jegouzo, 2013), de faire référence à une Nomenclature des préjudices environnementaux (Neyret et Martin, 2012 ; Martin, 2014), comme c'est devenu l'usage en matière de préjudices corporels⁸⁹. Afin de « *laisser une latitude aux juridictions dans l'application de cet outil encore récent* », la Commission Jegouzo proposait « *d'y faire référence dans la loi, sans pour autant lui conférer un caractère impératif* ». La loi « Biodiversité » de 2016 n'a pas fait ce choix et n'a pas visé formellement la Nomenclature. Si elle en a repris les éléments essentiels, en définissant le préjudice écologique, dans l'article 1247 du Code civil, par référence aux grandes catégories de la Nomenclature, la loi n'a pas souhaité aller plus loin. Or, quelles que soient les améliorations possibles de cet outil, il permet au moins, s'il est systématiquement joint aux demandes de réparation, de fournir au juge un cadre méthodologique pour « cocher » et identifier les différents préjudices. Il faut d'ailleurs relever que la Cour d'appel de Nouméa, dans une décision du 25 février 2014 (Neyret et Martin, 2012), a expressément visé la Nomenclature pour identifier les préjudices causés au milieu et précisément à un lagon par le rejet de substances polluantes provenant de l'exploitation et du traitement du nickel. De même, sans viser expressément la Nomenclature, mais en identifiant avec précision les différents préjudices écologiques, la Cour d'Assises de La Réunion,

⁸⁸ Cf. les propositions avancées sur ce point par le Rapport APCEF (2016).

⁸⁹ Avec la nomenclature dite « Dintilhac ».

statuant le 2 mars 2018 sur les intérêts civils, dans l'affaire d'incendie volontaire qui a dévasté une partie conséquente du Parc national de La Réunion, a très clairement et très longuement décrit les atteintes causées à « la diversité des paysages », à la « diversité des sols », à la « biodiversité », en distinguant les atteintes à la faune et à la flore et en soulignant ce qui relevait de l'atteinte aux éléments constitutifs des écosystèmes, au caractère endémique de telle ou telle composante et ce qui pouvait être regardé comme l'atteinte à certaines fonctions de ces écosystèmes et aux services qu'ils rendent à l'homme.

Recommandation n°29 : Identifier et quantifier avec le maximum de précisions les éléments constitutifs de préjudice écologique, dès la rédaction des procès-verbaux de constatation, par référence aux termes et catégories présents dans l'article 1247 du Code civil (« éléments ou fonctions des écosystèmes et bénéfiques collectifs tirés par l'homme de l'environnement ») et par référence aux catégories et définitions proposées par la Nomenclature des préjudices environnementaux, en fournissant au juge, parmi les pièces transmises à l'appui de la demande, un exemplaire de cette dernière.

C'est à partir de l'identification aussi précise que possible des préjudices que devra être conduite l'opération qui apparaît de très loin comme la plus délicate : celle de l'évaluation des préjudices écologiques.

L'évaluation du préjudice écologique

Le Commissariat Général au Développement Durable a publié divers documents, édités par le Service de l'économie, de l'évaluation, et de l'intégration du développement durable (SEEIDD) du Ministère chargé de l'écologie entre mai 2014 et décembre 2018, consacrés à la réparation du préjudice écologique. Si le premier (CGDD 2014) s'inscrivait dans le cadre de la directive 2004/35/CE et de sa loi de transposition du 1^{er} août 2008, les trois autres (CGDD 2017, 2018), constitués sous la forme de dossiers « Théma » du CGDD, se proposent d'aider à la mise en œuvre des dispositions introduites dans le Code civil en 2016. Malheureusement, ces études et analyses, pleines d'observations savantes et sans doute pertinentes émanant d'un groupe de travail composé « *d'experts écologiques, économistes de l'environnement et d'acteurs de terrain* », mais dans lequel ne figurait aucun juriste (!), apparaissent totalement « hors-sol » et donnent le sentiment d'avoir été rédigées sans prendre le moins du monde en compte la réalité juridique et judiciaire. D'abord, on doit légitimement s'étonner que s'agissant de mettre en œuvre les dispositions d'une *loi nouvelle* devant des *tribunaux*, il n'ait pas été jugé

utile de disposer de la vision d'un ou plusieurs juristes... Ensuite – mais c'est là une des conséquences de l'approche délibérément a-juridique retenue –, on relèvera que ces rapports introduisent des distinctions qui ne figurent pas dans les textes et opposent, par exemple, les « *dommages écologiques de moindre gravité* » aux « *dommages écologiques graves* », en proposant de retenir des approches méthodologiques différentes pour évaluer les uns et les autres (CGDD 2018), oubliant ainsi l'adage selon lequel « *il ne faut pas distinguer là où la loi ne distingue pas* »⁹⁰. Enfin, on retiendra qu'à aucun moment ces documents ne font référence à une quelconque décision judiciaire, à un quelconque contentieux, alors que, comme il a déjà été indiqué, de multiples décisions depuis plus de 30 ans ont statué sur ces questions, avant même que la loi consacre le principe de la réparation du préjudice écologique. Ainsi, même si ces études prennent soin d'indiquer qu'elles n'ont « *aucun caractère normatif* » et « *qu'elles n'ajoutent rien à la réglementation* », tout se passe au contraire comme si leur rédacteur avait décidé de « normaliser » les demandes de réparation du préjudice écologique en ignorant l'existant. Il ne s'agit évidemment pas de soutenir que l'existant est pleinement satisfaisant, mais seulement de prétendre qu'il est impossible de ne pas en tenir compte. C'est la raison pour laquelle, ces études ne seront pas davantage évoquées dans la suite des développements, sauf de manière très ponctuelle pour préciser un point particulier.

L'objet des développements qui suivent n'est, en effet, pas d'exposer une quelconque « théorie », ni de proposer une méthode construite abstraitement, mais seulement de faire état d'expériences vécues dans le cadre de contentieux opposant certains parcs nationaux à des personnes reconnues coupables, pénalement, d'infractions à la protection de la nature et responsables, civilement, des préjudices consécutifs. Cette présentation permet de mettre en évidence les principales techniques d'évaluation du préjudice écologique proposées concrètement par les demandeurs ou mises en œuvre par les juges. Quatre méthodes peuvent être identifiées, étant entendu qu'elles peuvent se combiner pour un même événement : l'évaluation forfaitaire (1°), l'évaluation par référence au coût de la remise en état (2°), l'évaluation par référence à la perte des services écosystémiques (3°) et l'évaluation par référence à l'investissement nécessaire pour permettre la reconstitution des écosystèmes détruits ou dégradés (4°). Leur analyse conduira à tirer quelques conclusions et à faire quelques préconisations dans la mobilisation des différentes méthodes (5°).

1°) L'évaluation forfaitaire. Historiquement, la première façon d'évaluer le préjudice écologique fut certainement une technique d'évaluation forfaitaire consistant à prendre comme référence un nombre

⁹⁰ *Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus.*

d'unités (il peut s'agir de mètres cubes d'eau polluée, de kilomètres de rivière souillés, ou encore d'individus d'une espèce donnée) et de multiplier ce nombre par un montant forfaitaire arrêté par le juge. Le forfait par unité peut être fixé « au doigt mouillé »⁹¹ ou résulter d'un document mis au point par un organisme faisant autorité. C'est ce dernier schéma qui a été longtemps retenu par les juridictions qui avaient à connaître de la destruction d'espèces de la faune terrestre vivant dans un espace protégé, comme les chamois, par exemple. Pendant une certaine période, en effet, le Conseil national de la chasse et de la faune sauvage a régulièrement publié des barèmes déterminant la « valeur » d'un individu appartenant à certaines espèces. L'organisme affirmait, sans en apporter la démonstration, que cette valeur représentait en moyenne le coût de la réintroduction et du suivi d'un individu de la même espèce. Quoi qu'il en soit, l'avocat qui présentait au juge le barème émanant d'un établissement public spécialisé avait de grandes chances d'être suivi et il pouvait même voir dans les yeux du juge une certaine lueur de reconnaissance pour lui avoir à ce point facilité le travail !... Mais bien évidemment, cette façon de faire n'a guère à voir avec la réparation intégrale du préjudice écologique, notamment en ce qu'elle ne tient aucun compte de la situation du peuplement considéré. Il n'y a, en effet, aucune comparaison possible entre la destruction de dix chamois sur un espace qui en compte cent et la destruction de ces mêmes dix chamois dans une zone qui en compte onze !

Dans un espace marin, ou plus généralement lorsqu'il s'agit d'évaluer les atteintes à des écosystèmes complexes, la technique du « barème » n'est qu'exceptionnellement mise en œuvre⁹². Cela ne signifie pas pour autant que l'évaluation forfaitaire est écartée, bien au contraire, mais *elle consiste alors en une évaluation totalement arbitraire qui relève de ce que le juge estime être « équitable »*.

Trois illustrations récentes peuvent en être données. S'agissant de la pêche au gangui dans une zone interdite à la pêche ayant notamment entraîné une atteinte aux herbiers de posidonies, le Parc national avait présenté une note estimant le volume de posidonies arrachées, détaillant les fonctions et les services rendus par la prairie de posidonies (production d'oxygène, production et exportation de biomasse soit dans les écosystèmes limitrophes, soit en profondeur, fixation du carbone, prévention de l'érosion côtière, service de refuge des espèces, etc.), exposant les travaux scientifiques ayant tenté d'évaluer

⁹¹ C'est la « méthode » la plus usitée ! Cf. les développements et exemples qui suivent.

⁹² Elle l'avait été dans l'affaire de La Montedison par le Tribunal de Grande Instance de Bastia (décision précitée du 8 déc. 1976) qui, prenant en compte le tonnage de poissons pêchés dans les eaux de la prud'homie, en avait déduit une « valeur » moyenne du mètre cube d'eau de mer et, tenant compte de l'étendue de la pollution, avait multiplié cette valeur par le nombre de mètres cubes d'eau souillée.

la valeur économique par an de cette prairie au mètre carré (Blasi, 2009) et expliquant la vitesse à laquelle la prairie pouvait se reconstituer seule ou en étant assistée par des opérations fort coûteuses de replantation, après la cessation de l'atteinte. Au terme de cette analyse, le Parc national demandait réparation du préjudice écologique à hauteur de 22 772 euros. Le tribunal correctionnel de Toulon répond à cette demande dans les termes suivants : « *Attendu que la demande s'analyse en un préjudice matériel ; (...) que, toutefois au regard du rôle fondamental de la posidonie dans l'écosystème côtier, l'arrachage de la posidonie par le navire de M. B. lors de son action de pêche dans une zone illicite, a nécessairement conduit à la destruction partielle de l'écosystème ambiant de la zone, ce qui caractérise un préjudice matériel certain ; qu'il convient d'indemniser ce préjudice par l'allocation d'une somme forfaitaire qu'il convient de fixer à la somme de 2 000 €* ». Outre la non-qualification du préjudice en tant que préjudice écologique (2 ans après l'édition de la loi !), on retiendra l'absence de toute explication permettant de justifier la somme forfaitaire retenue. Comme il a été déjà relevé, la Cour d'appel d'Aix-en-Provence a simplement « *confirmé le jugement entrepris sur les intérêts civils* ».

Le deuxième exemple concerne le dossier de braconnage d'oiseaux appartenant à une espèce protégée. Là encore, le Parc national avait présenté une note détaillant l'importance de cette population d'oiseaux et, au titre du préjudice écologique, avait estimé la valeur des « éléments » (c'est-à-dire des oiseaux) détruits, comme celle du bouleversement des écosystèmes et de l'atteinte à l'avifaune, par référence au budget consacré annuellement par l'établissement à la protection et la gestion de cette avifaune. Le préjudice écologique était ainsi évalué à la somme de 12 321 €. Le tribunal correctionnel prend en compte cette demande et accepte cette fois de qualifier le préjudice écologique, mais l'évalue dans les termes qui suivent : « *Que le préjudice écologique mis en compte (sic) est également avéré en ce que le prévenu a détruit une espèce protégée de nature à porter atteinte à l'écosystème et à l'avifaune ; que la somme de 3 000 € est de nature à réparer ce chef de préjudice* ». Comme pour la précédente décision, aucune explication n'est donnée sur les éléments qui permettent d'arrêter ce chiffre de 3 000 €.

Une dernière illustration sera tirée de la décision rendue par la Cour d'Assises de La Réunion le 2 mars 2018 à propos de l'incendie volontaire ayant détruit une partie du territoire du Parc national. La Cour détaille, comme nous l'avons déjà relevé, les différents éléments constituant le préjudice écologique, en reprenant certains rapports qui évoquaient les espèces qui avaient été les plus atteintes, ainsi que leurs fonctions et les services écosystémiques qu'elles pouvaient rendre. À l'heure d'évaluer, la Cour examine la demande formulée par le Parc national pour le préjudice écologique (2 000 000 €) et relève « *que la somme de 2 000 000 ramenée*

au nombre d'habitants du pays (67 186 638 personnes) constitue une réparation qui s'élèverait à la somme de 0,0297€ par personne, si tout un chacun avait qualité et intérêt à agir ». Et la Cour poursuit : « en l'absence de prescription de méthode d'évaluation particulière de ce préjudice par la loi, la Cour considère que la méthode retenue en l'espèce constitue une base d'indemnisation raisonnable. Au regard de ces observations, il convient de faire droit à cette demande (...) ».

Il n'est pas possible de considérer que de telles évaluations sont satisfaisantes pour l'esprit, ni qu'elles répondent aux dispositions légales. La difficulté à évaluer le préjudice ne peut être une justification pour de telles approches « au doigt mouillé ». Elles nuisent gravement à la mission pédagogique de l'instrument juridique consacré à la réparation du préjudice écologique, car elles ne permettent pas d'éclairer le responsable et l'opinion publique sur la valeur des milieux détruits ou dégradés. Elles ne sont d'ailleurs vécues par le responsable que comme une « amende » supplémentaire et non comme la compensation de la valeur d'un « capital » naturel détruit, qui devra, autant que faire se peut, être reconstitué. L'une des missions des parcs nationaux est de sensibiliser les magistrats à ces questions et de participer ainsi à la construction d'une jurisprudence cohérente. Il sera donc recommandé au parc national, quels que soient les échecs constatés pour l'instant sur le terrain de l'évaluation, de poursuivre dans la formulation de demandes dont le chiffrage repose sur des éléments aussi objectifs que possibles, qu'ils soient tirés de la littérature scientifique, de rapprochements avec des prix de marché (par exemple le prix de la tonne de carbone sur le marché des quotas de gaz à effet de serre, pour évaluer le service de capture du carbone rendu par une prairie de posidonies), de données sur la valeur économique des services écosystémiques fournis (pollinisation, prévention contre l'érosion, accueil des espèces, etc.) ou d'une analyse des budgets nécessaires à la gestion d'un milieu pour accompagner sa reconstitution et sa restauration « spontanée ».

Recommandation n°30 : Tenter de faire échec à la tendance encore largement dominante en jurisprudence d'évaluer forfaitairement le préjudice écologique, en formulant des demandes dont le chiffrage repose sur des éléments aussi objectifs que possible d'évaluation du préjudice écologique.

2°) *L'évaluation par référence au coût de la remise en état*⁹³. La deuxième méthode d'évaluation utilisée, beaucoup plus satisfaisante pour l'esprit, consiste à évaluer ce que serait le coût d'une remise en état à l'identique. Si des cueilleurs d'une plante protégée sont surpris avec mille brins, la méthode conduira à évaluer le coût nécessaire pour envoyer des agents sur site qui prélèveront des graines sur des plans identiques afin d'avoir le même patrimoine génétique, pour transporter ces graines dans un laboratoire botanique, qui les mettra en culture – sachant qu'au cours de l'opération 25 % des graines seront perdus –, pour retourner sur site et planter celles qui auront germé, pour assurer enfin un suivi sur deux ou trois saisons, afin de garantir qu'au terme du processus un millier de brins auront repoussé. Sachant le salaire horaire d'un agent, le prix de la prestation du laboratoire, il est possible de connaître le coût total de l'opération. *À priori*, la loi de 2016 qui a introduit la réparation du préjudice écologique dans le Code civil devrait mettre un terme à ce type d'évaluation ou le rendre très marginal : en effet, si le coût de la remise en état peut ainsi être établi, c'est que la remise en état est possible, et le juge l'ordonnera alors, dans la mesure où « *la réparation du préjudice écologique doit s'effectuer par priorité en nature* » (art.1248 du Code civil). Il mettra à la charge du responsable le coût de cette remise en état.

Il reste que la réparation en nature peut se heurter à bien des objections, la première d'entre elles étant que les méthodes d'ingénierie écologique proposant de « reconstruire » la nature appellent beaucoup de réserves en général et plus encore dans le cadre d'un espace protégé. À

⁹³ Dans les dossiers « Théma » précités, le CGDD (2017, 2018) distingue très nettement la remise en état et la réparation, en écrivant, par exemple : « *L'attention du lecteur est attirée sur la distinction entre les mesures de réparation dont il est ici question et les mesures de remise en état (y compris de nettoyage) du site endommagé, éventuellement prescrites au responsable du dommage. Dans le cadre de ce document, les mesures de remise en état (dont le nettoyage) ou de dépollution correspondent à la définition de la réparation primaire au sens de la loi responsabilité environnementale : « toute mesure de réparation par laquelle les ressources naturelles endommagées ou les services détériorés retournent à leur état initial ou s'en rapprochent ».* Elles ont vocation à permettre le retour du site à son état initial (celui qui était le sien avant la survenue du dommage). Les mesures de réparation ont vocation, elles, à « compenser » les pertes (dites intermédiaires) subies par le milieu entre la survenue du dommage et le moment où le site endommagé retrouve son état initial. C'est la notion de « réparation compensatoire » (cf. Annexe II – Glossaire) au sens de la LRE. Les mesures de remise en état, en accélérant le retour du site à son état initial, vont avoir pour conséquence de diminuer le dimensionnement de la mesure de réparation à mettre en œuvre » (dossier « Comment réparer des dommages écologiques de moindre gravité ? » précité).

Cette présentation est juridiquement fautive : les mesures de remise en état sont, comme le reconnaissent d'ailleurs les auteurs de ce document, des mesures de réparation et ne peuvent donc pas en être distinguées. Bien évidemment, elles relèvent, dans les catégories de la loi de 2008 transposant la Directive 2004/35/CE, de la « réparation primaire », qui, comme son nom l'indique est une réparation ! Il n'y a donc aucune raison de réserver le terme de réparation aux réparations complémentaires et compensatoires.

maintes reprises, le Conseil scientifique du Parc national a fait valoir que le simple accompagnement, dans le respect des cycles et des processus naturels, et la non-intervention étaient souvent préférables aux tentations de gommer artificiellement le dommage ou de reconstruire le vivant. La réparation en nature doit donc être perçue et présentée davantage comme l'accompagnement des processus naturels que comme la mise en œuvre de mesures intrusives de reconstitution. Ces objections sont encore plus fortes lorsque la réparation en nature est envisagée par compensation. Une autre faiblesse de la référence à la simple remise en état est qu'elle oublie de prendre en compte les « pertes intermédiaires » liées notamment à la perte des services écosystémiques pendant la période nécessaire au retour à l'état initial. Il pourra donc être nécessaire de la compléter en ayant recours, pour ces pertes intermédiaires, à une évaluation des services écosystémiques perdus⁹⁴.

La présentation de la méthode a cependant le mérite de montrer que l'opposition tranchée entre réparation en nature et réparation par équivalent monétaire affecté n'a, bien souvent, guère de sens. Il est évident, en effet, que la réparation en nature a un coût et qu'il n'est pas très différent pour le juge d'ordonner la remise en état, en faisant prendre en charge son coût par le responsable, ou d'accorder au demandeur la somme correspondante pour lui permettre de la réaliser. Par souci de pragmatisme et pour tenir compte du fait que la jurisprudence est en formation et que les juges ne savent pas comment assurer le suivi d'une telle réparation, il sera recommandé, chaque fois que le parc national présente une demande de réparation en nature (par remise en état ou par compensation si elle peut se justifier), d'évaluer le coût de l'opération et de proposer au juge un chiffrage qui lui laissera ouvertes les deux branches de l'alternative.

Recommandation n°31 : En cas de demande de « réparation en nature », par remise en état ou compensation, proposer systématiquement au Tribunal une évaluation monétaire étayée du coût de l'opération.

3°) L'évaluation par référence à la « valeur » des éléments et des services écosystémiques atteints. Directement inspirée du texte même de l'article 1247 du Code civil, cette méthode consiste, d'une part, à rechercher quelle est la valeur des éléments naturels détruits, d'autre part, à identifier les services écosystémiques rendus avant le dommage par l'écosystème et à donner une évaluation de la perte de ces services jusqu'à la reconstitution des écosystèmes détruits. Ainsi, par exemple, dans le dossier relatif au braconnage d'oiseaux

⁹⁴ Cf. *infra* 3°).

appartenant à des espèces protégées, le Parc national retient, comme un des éléments du préjudice écologique, « le prix » de ces oiseaux tel que pratiqué par les braconniers au marché noir, auquel il ajoute « le bouleversement des écosystèmes et l'atteinte à l'avifaune », chiffrés pour leur part par référence aux dépenses engagées pour gérer et protéger ce patrimoine⁹⁵. Dans le dossier relatif aux dommages causés aux herbiers de posidonies par une épave échouée, dont la tentative de remorquage a encore aggravé le dommage, ce sont les services écosystémiques de la posidonie qui sont identifiés puis évalués par référence à des travaux publiés dans la littérature scientifique. Plusieurs travaux ayant été publiés, le Parc national choisit une valeur-plancher de 172 €/m²/an, considérée comme très sous-estimée. En tenant compte de la vitesse moyenne de reconstitution de 5 cm/an, à partir des marges d'un herbier vivant, le Parc national propose un tableau établissant « le manque à gagner » en services écosystémiques sur 20 ans et parvient au chiffre de 722 400 €.

S'agissant des oiseaux, et comme il a déjà été relevé, le Tribunal se contente d'une appréciation générale sur la perturbation des écosystèmes et de l'avifaune qu'il évalue forfaitairement à 3 000 €, sans donner la moindre explication sur son chiffrage. S'agissant des herbiers de posidonies arrachées ou dégradées par l'épave échouée et son remorquage, le dossier n'a pas encore été définitivement jugé ; cependant, la même argumentation présentée à propos de la pêche au gangui n'a pas été retenue par le Tribunal qui a retenu une valeur forfaitaire dont le montant (2 000 €) n'a pas été motivé.

Quelle analyse peut-on faire de ces différents exemples et tentatives d'évaluation par référence à la valeur des éléments et des services écosystémiques ? La toute première portera sur l'évaluation des éléments naturels par référence à un prix de marché et *a fortiori* par référence à un prix de « marché noir » ; cette méthode doit être absolument écartée : elle est contraire à l'esprit de la loi, à la définition du préjudice écologique et elle nie toute valeur intrinsèque aux éléments naturels détruits et à leur fonction. La valeur d'un poisson détruit de manière illicite dans les eaux du Parc national ne peut pas être le prix de ce poisson sur le marché, pas plus que la valeur d'un oiseau protégé ne peut être son prix au marché noir. Il nous semble donc indispensable de poser en principe que cette évaluation doit se faire par d'autres modes et notamment par référence aux investissements nécessaires pour accompagner la reconstitution d'une population atteinte ou de la biomasse détruite⁹⁶. Quant à l'évaluation par référence aux services écosystémiques perdus, elle n'appelle pas les mêmes réserves, dans la mesure où elle correspond

⁹⁵ Cf. *infra* 4°).

⁹⁶ Cf. *infra* 4°).

très précisément aux dispositions de l'article 1247, et demeure conforme à « l'esprit » qui doit présider à la réparation du préjudice écologique. Pour autant, plusieurs faiblesses peuvent être identifiées : d'une part, cette évaluation est nécessairement incomplète puisqu'elle ne prend en compte que les services identifiés en oubliant ceux qui ne le sont pas et les fonctions des écosystèmes ; d'autre part, elle ne peut être mise en œuvre que pour certains écosystèmes bien identifiés, très étudiés et pour lesquels des propositions étayées d'évaluation ont été faites. C'est le cas des herbiers de posidonies (Blasi, 2009), c'est le cas des forêts, mais ce n'est généralement pas le cas de la faune sauvage terrestre (hormis peut-être les insectes pollinisateurs pour lesquels une telle approche est possible), et encore moins sous-marine ; enfin, les évaluations proposées sont extrêmement variables pour un même écosystème, ce qui traduit autant la difficulté de l'exercice que la faible « robustesse » des chiffres avancés. Il n'en reste pas moins que cette méthode ne doit pas être écartée par principe et qu'elle peut donner des indications utiles pour permettre au juge d'apprécier.

Recommandation n°32 : Ecarter pour l'évaluation du préjudice écologique toute référence au « prix » sur le marché des éléments naturels détruits et prendre en considération la valeur des services écosystémiques perdus, lorsque c'est techniquement possible, comme un simple élément, parmi d'autres, d'appréciation pour le juge, en étant conscient que cette valeur ne représente qu'une partie du préjudice écologique.

4°) L'évaluation par référence à l'investissement nécessaire pour permettre la reconstitution des écosystèmes détruits ou dégradés. La dernière façon d'évaluer un préjudice écologique, dans le contexte d'une atteinte à la nature causée dans un espace protégé ou au moins géré par un organisme dont c'est la mission, consiste à prendre comme référence le budget consacré par cet organisme à la protection ou à la gestion du milieu atteint et à *évaluer, notamment par le biais de la comptabilité analytique, d'une part quelle est la part de ce budget qui a été dépensée en pure perte du fait de l'atteinte et, d'autre part, quels sont les montants qui devront être réinvestis pour permettre, par exemple, la reconstitution de la biomasse détruite ou la restauration du site dégradé.* Ainsi, si un Parc national consacre X milliers d'euros à la gestion de l'avifaune vivant sur son territoire et si le dommage a affecté 10 % de cette population et/ou de ses habitats, une règle de trois permettra de calculer le budget « perdu » (préjudice matériel) et d'établir, compte tenu du temps nécessaire à la reconstitution de cet ou de ces écosystèmes, quel budget devra être investi dans l'avenir pour revenir à l'état initial (préjudice écologique). C'est cette méthode qui,

peu ou prou, a partiellement guidé la rédaction des notes présentées par le Parc national de Port-Cros au Tribunal, dans plusieurs des affaires précédemment évoquées. C'est très précisément cette méthode qui étaye la demande du Parc national des Calanques lorsqu'il demande réparation du préjudice écologique provoqué par le braconnage massif de poissons, de poulpes et d'oursins sur son territoire. L'affaire, déjà jugée au pénal⁹⁷, l'a également été très récemment au civil le 6 mars 2020⁹⁸. Les conclusions du Parc national des Calanques présentant la méthode d'évaluation du préjudice écologique dans les termes suivants, ont été largement suivies par le Tribunal :

- « La méthode d'évaluation proposée consiste à :
- Estimer précisément la quantité totale de prélèvements d'oursins, de poulpes et de poissons sur la durée de la prévention ;
 - Estimer la proportion de prélèvements au sein des zones de non-prélèvement du Parc national des Calanques ;
 - Appliquer l'indice de conversion trophique de chaque groupe d'espèces ;
 - Convertir la quantité totale de prélèvements en ZNP en surface impactée ;
 - Déterminer les coûts de gestion et de surveillance des ZNP côtières au m² ;
 - Calculer le montant du préjudice écologique comme correspondant aux sommes nécessaires qui seront affectées aux ZNP pour restaurer la quantité de biomasse illégalement prélevée ».

C'est dans le même esprit que le Parc national de Port-Cros a tenté d'évaluer le préjudice écologique consécutif aux dommages provoqués sur les *Pinna nobilis* (Grandes nacres)⁹⁹ par l'épave d'un navire et par la tentative de la déséchouer et de la remorquer. Les constats ayant établi que 3 individus au moins de ce coquillage avaient été détruits, le Parc national fait référence aux coûts des dispositifs installés par ses soins pour compenser l'interdiction de mouillage dans certaines zones, interdiction destinée à protéger les Grandes nacres présentes. Compte tenu de la densité moyenne de *Pinna nobilis* dans les zones concernées, il ressort que ce coût est de 2 347 € par individu protégé. Il en est déduit que des dépenses de même nature et de même montant devront être

⁹⁷ Décision définitive du 11 juillet 2018.

⁹⁸ Cf. Communiqué de presse du Parc national des Calanques en date du 2 juillet 2019 : « Acte II du 'procès braconnage' : Plaidoyer pour la réparation du préjudice écologique ».

⁹⁹ *Pinna nobilis* est un coquillage bivalve de Méditerranée vivant enfoncé verticalement dans les fonds sableux, souvent couvert d'herbiers de posidonies. C'est l'un des plus grands coquillages existant dans le monde. C'est une espèce protégée, tant au plan communautaire qu'au plan national, dont les populations sont impactées par les ancrages, les chalutages, les pollutions diverses et, qui a été, dans la dernière période, victime d'une bactérie ou d'un parasite. Pour une approche générale, cf. Rouanet, Trigos, Vicente (2015).

engagées pour protéger et rendre possible (sans certitude d'y parvenir) la recolonisation de la zone dégradée par un nombre équivalent d'individus appartenant à cette espèce. Le Tribunal n'ayant pas encore statué dans cette dernière affaire, il est donc impossible, à ce stade, de connaître le sort qui sera réservé à cette demande.

Pour autant, compte tenu des réserves exprimées sur les autres méthodes d'évaluation, nous recommandons au Parc national de poursuivre dans cette voie qui paraît la plus cohérente.

Ce qui est recherché, en effet, est l'estimation monétaire d'un ensemble d'éléments, de relations et de processus non-marchands, devant rendre possible l'accompagnement et le rétablissement d'un état et d'équilibres dont on espère que, sans être identiques à ceux qui ont été détruits ou perturbés, ils développeront des fonctions et rendront des services aussi proches que possible de ceux que développaient et rendaient les écosystèmes avant d'être endommagés. La façon la plus raisonnable de parvenir à cette estimation dans le cadre d'un espace protégé géré par un établissement public mettant en œuvre des budgets pour remplir ces missions, consiste à prendre en compte les investissements passés – qui traduisent le sacrifice consenti par la collectivité pour protéger une situation ou un état donnés – et de déduire sur cette base quels sont les investissements qui s'imposeront dans l'avenir pour retrouver un état et une situation aussi proches que possible de l'état initial. En d'autres termes, nous soutiendrons volontiers que le montant des investissements passés engagés par un Parc national pour atteindre un état jugé acceptable ou satisfaisant des écosystèmes de son territoire, traduit la valeur que l'établissement – et à travers lui, la société – attribue à ces écosystèmes et détermine du même coup, à la fois le montant de la « perte » et celui nécessaire à la restauration.

5°) La mobilisation des différentes méthodes d'évaluation du préjudice écologique. La jurisprudence n'étant pas fixée, c'est aux acteurs intéressés de la construire en proposant aux magistrats saisis des éléments d'appréciation et des raisonnements qui puissent emporter leur conviction. Les parcs nationaux sont au premier rang de ce projet. Pour toutes les raisons précédemment évoquées, c'est la méthode d'évaluation par référence à l'investissement nécessaire pour accompagner et permettre la reconstitution des écosystèmes détruits ou dégradés qui paraît la plus cohérente et la plus raisonnable. Cette méthode s'inscrit dans l'esprit de « la priorité » accordée à la réparation en nature par l'article 1247 du Code civil, sans tomber dans les excès d'une remise en état artificielle. Cette méthode implique la connaissance aussi parfaite que possible de l'état zéro des différents écosystèmes du territoire et le développement par les Parcs nationaux

d'outils de comptabilité analytique permettant d'identifier aussi finement que possible les investissements réalisés par types d'écosystème ou d'élément protégé.

La préférence ainsi manifestée pour cette méthode d'évaluation ne doit cependant pas conduire le Parc national à exclure les autres, qui peuvent être des éléments d'appréciation utiles pour le juge et surtout qui peuvent servir à accroître la demande en prenant en compte des préjudices que la méthode « principale » pourrait gommer. Dans un souci de pragmatisme et d'efficacité, il sera alors recommandé de présenter chaque méthode d'évaluation utilisée, en tant que telle, pour en souligner l'intérêt et l'objet (donner un élément d'appréciation ou prendre en compte un préjudice non pris en considération par les autres méthodes), mais aussi les limites ou le caractère incomplet, avant de conclure par la proposition faite au juge de retenir la méthode qui paraît au demandeur la plus cohérente, la plus raisonnable et la plus proche de l'esprit de la loi. Le canevas d'une telle présentation pourrait faire l'objet d'un travail spécifique, éventuellement commun à plusieurs ou à l'ensemble des parcs, afin d'être facilement mobilisée dans la constitution d'un dossier contentieux.

Que l'on nous permette d'illustrer le propos avec un exemple emblématique pour le Parc national de Port-Cros : la destruction ou la dégradation d'herbiers de posidonies. Le Parc dispose de données très précises sur les surfaces occupées par ces herbiers sur son territoire, sur leur état, etc. Si un événement infractionnel quelconque conduit à la destruction ou à la dégradation d'une certaine surface, il est parfaitement envisageable pour le Parc national de présenter une demande de réparation du préjudice écologique en faisant valoir qu'une première méthode d'évaluation pourrait consister à évaluer la perte des services écosystémiques, ce qui conduirait à retenir un certain montant. L'établissement soulignerait ensuite le caractère incomplet de cette estimation qui ne permet de recenser que les services « évaluables », qui oublie les fonctions de ces écosystèmes, et qui demeure très discutée dans les évaluations proposées. Il pourrait ensuite tenter d'évaluer le coût d'une remise en état « forcée » par bouturage et replantation, en donnant pour information le coût de telles opérations et en soulignant le caractère très aléatoire et de toute façon inacceptable d'une telle intervention dans l'enceinte d'un Parc national. Enfin, le Parc national pourrait faire valoir la part de son budget consacrée à la gestion et à la protection de cet écosystème, rapportée à la surface détruite ou dégradée et au temps nécessaire à l'accompagnement et à la surveillance de sa restauration/reconstitution, pour en déduire le montant des investissements à prévoir pour tenter d'y parvenir. Saisi de trois évaluations dont le demandeur aurait souligné, pour chacune, l'intérêt et les limites, le Juge aurait la possibilité soit de retenir l'une d'entre elle, soit de retenir un chiffre résultant de la

moyenne des trois. On sait, en effet, que les juges n'hésitent pas, lorsqu'ils doivent, par exemple, déterminer la valeur d'un fonds de commerce ou d'une clientèle, à demander aux parties de leur proposer plusieurs modes d'évaluation pour retenir *in fine* une moyenne.

Recommandation n°33 : Présenter plusieurs méthodes d'évaluation du préjudice écologique - en en soulignant l'intérêt et l'objet mais aussi les limites - avant de conclure par la proposition faite au juge de retenir la méthode qui paraît au demandeur la plus cohérente, la plus raisonnable et la plus proche de l'esprit de la loi.

Faut-il conclure ? Nous nous en garderons bien, tant la matière est mouvante et en pleine évolution. Néanmoins, nous retiendrons des analyses qui précèdent la nécessité pour l'avenir de suivre certaines voies.

- Reconsidérer les volets pénal et civil de la politique juridique de l'établissement en leur donnant la place qu'ils méritent et qui correspond à l'une des missions importantes de tout parc national ;
- Construire en interne et en partenariat avec le Parquet compétent les outils, notamment informatiques, permettant de disposer d'un suivi réel et fiable de la constatation des infractions, du sort réservé à ces constatations, des poursuites engagées et des peines prononcées ou des mesures alternatives retenues ;
- Faire vivre les nouveaux textes inscrits dans le Code civil permettant d'obtenir la réparation du préjudice écologique pour donner aux magistrats tous les éléments leur permettant de se prononcer sur ces demandes ;
- Recenser et/ou construire les outils nécessaires à l'identification précise des préjudices écologiques et définir, à partir des pratiques qui peuvent d'ores et déjà être recensées, une doctrine sur les méthodes d'évaluation de ces préjudices en vue d'harmoniser les demandes de réparation.

Remerciements. Les auteurs tiennent à remercier tous les personnels du Parc national de Port-Cros qui leur ont donné accès aux archives et aux documents utilisés. Ils remercient également Charles-François Boudouresque pour ses suggestions concernant la forme de l'article, et Michael Paul, dont l'anglais est la langue maternelle, pour la correction de l'abstract.

Références

- ALT É., 1995. - La responsabilité civile environnementale. *Petites affiches* 21 avril : 7.
- APCEF, 2016. - *La réparation du préjudice en pratique*. Association des Professionnels du Contentieux économique et juridique (APCEF) publ. : 52 p.

- BARONE S., 2018. - L'impunité environnementale. L'État entre gestion différentielle des illégalismes et désinvestissement global, *Champ pénal/ Penal field*, 15 (<http://journals.openedition.org/champpenal/9947>).
- BETAILLE J., 2019. - Rights of nature: Why it might not save the entire world. *J. Eur. Environm. Plann. Law*, 16: 35-64.
- BLASI F., 2009. - Il valore economico delle praterie di *Posidonia oceanica*, *Biol. Mar. Mediterr.*, 16 (1): 130-131.
- BOUTONNET M., NEYRET L., 2010. - Préjudice moral et atteintes à l'environnement. *Recueil Dalloz* : 912-920.
- BRUNIN L., TIMBART O., 2015. - Le contentieux de l'environnement : une réponse pénale axée sur la régularisation et la remise en état. *Infostat Justice*, 138 : 1-8.
- CAMPROUX-DUFFRENE M.P., 2009. - Le contentieux de la réparation civile des atteintes à l'environnement après la loi du 1^{er} août 2008 sur la responsabilité environnementale, Mélanges Wiederkher, Dalloz.
- CARVAL S., 1995. - *La responsabilité civile dans sa fonction de peine privée*. LGDJ publ., Paris, xxi + 417 p.
- CGDD, 2014. - *Analyse d'une méthode d'évaluation d'un dommage environnemental : la méthode ressource-ressource européenne*. CGDD (Commissariat Général au Développement Durable), SEEIDD (Service de l'Économie, de l'Évaluation et de l'Intégration du Développement Durable. Ministère de l'Écologie publ., La Défense : 38 p.
- CGDD, 2017. - *Comment réparer des dommages écologiques de moindre gravité ?* SEEIDD (Service de l'Économie, de l'Évaluation, et de l'Intégration du Développement Durable) publ., La Défense : 86 p.
- CGDD, 2018. - *Comment réparer des dommages écologiques graves ?* éd. SEEIDD (Service de l'Économie, de l'Évaluation, et de l'Intégration du Développement Durable) publ., La Défense : 88 p.
- DOUSSAN I., 2005. - Le droit de la responsabilité civile français à l'épreuve de la « responsabilité environnementale » instaurée par la Directive du 21 avril 2004, *Petites Affiches*, 169 : 3-14.
- DOUSSAN I., 2009. - Les services écologiques : un nouveau concept pour le droit de l'environnement ? In : *La responsabilité environnementale, prévention, imputation, réparation*, CANS C. (éd.), Dalloz publ., Paris : 125-141.
- DOUSSAN I., 2017. - Brève histoire de l'intégration de la notion de service écosystémique en droit. *Droit Ville*, 84 : 85-94.
- GUEGAN A., 2009. - La place de la responsabilité civile après la loi du 1^{er} août 2008. *Environnement*, 6.
- GUGLIELMI G.J., 2019. - cours en ligne, Paris 2 : <https://www.guglielmi.fr/IMG/pdf/Police.pdf> (consulté en 2019).
- HERMITTE M.A., 2011. - La nature, sujet de droit. *Ann. Hist., Sci. Soc.*, 66 (1) : 173-212.
- HUGLO C., 1992. - La réparation du dommage au milieu écologique marin à travers deux expériences judiciaires : Montedison et Amoco Cadiz. *Gaz. Pal.* juillet-août, doct. : 582.
- JAWORSKI V., 2008. - La protection pénale de la biodiversité. *Rev. Jur. Environ.*, n° hors-série : 39-50.

- JAWORSKI V., 2019. - L'état du droit pénal de l'environnement français : entre forces et faiblesses. *Cah. Droit*, 50 (3-4) : 889-917.
- JEGOUZO Y., 2013. - *Pour la réparation du préjudice écologique*. Rapport du groupe de travail installé par Madame Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la Justice. Ministère de la Justice publ., Paris : 81 p.
- JOURDAIN P., 2006. - Le dommage écologique et sa réparation. Rapport français *in* : *Les responsabilités civiles environnementales dans l'espace européen, Point de vue franco-belge*. DUBUISSON B., VINEY G. (éds.), Bruylant publ., Bruxelles : 143.
- LAFERRIÈRE É., 1896. - *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*. Tome second. Deuxième édition. Berger-Levrault et Cie publ., Paris et Nancy.
- LE COUVIOUR K., 2008. - Après l'Erika : réformer d'urgence le régime international de responsabilité et d'indemnisation des dommages de pollution par hydrocarbures, *J.C.P.G.* I.126.
- LE ROUX M., 2004. - Le juge administratif, l'environnement et la contravention de grande voirie. *Rev. Jur. Environ.*, Hors-Série : p.157-167.
- LITTMANN-MARTIN M.J., LAMBRECHTS C., 1992. - Rapport général. *In* : *Le dommage écologique en droit interne communautaire et comparé*. Economica publ. : 45-77.
- MABILE S., 2010. - Premières considérations sur le préjudice écologique : la décision d'appel dans l'affaire de l'Erika, Note sous CA Paris, 31 mars 2010. *Droit. Environ.*, 178, mai.
- MABILE S., 2019. - Combiner contrat et contravention de grande voirie pour la remise en état du domaine public maritime – Retour sur l'affaire du « Célacante ». *Energie, Environ., Infrastruct.*, 9 (4) : 19-23.
- MARTIN G.J., 2014. - La nomenclature des préjudices environnementaux. *In* : *Le droit mis en barèmes ?* SAYN I. (éd.), Dalloz publ., Paris : 237-244.
- MARTIN G.J., 2015a. - Dommage écologique. *In* : *Dictionnaire de la pensée écologique*. BOURG D., PAPAUX A. (éds.), PUF publ. : 283-285.
- MARTIN G.J., 2015b. - Responsabilité environnementale. *In* : *Dictionnaire de la pensée écologique*. BOURG D., PAPAUX A. (éds.), PUF publ. : 874-877.
- MARTIN G.J., 2017. - Réflexions autour du nouveau régime de réparation du préjudice écologique introduit dans le code civil par la loi « Biodiversité ». *In* : *Mélanges en l'honneur de François Collart Dutilleul*, Dalloz publ., Paris : 505-513.
- MARTIN G.J., 2018. - L'arbre peut-il être une victime ? *In* : *Le livre blanc « Le droit prend-il vraiment en compte l'environnement ? »*, *Recueil de conférences du Collège Supérieur Lyon dans le cadre du cycle « Droit et environnement »*, Clément M., Martin G., Timmermans C. (éds.), Le Collège Supérieur Lyon (www.college-superieur.com).
- MARTINS DA CRUZ B., 2007. - *De la réparation du dommage écologique pur – Etude à la lumière du Droit portugais*. Thèse Université de Nice : 712 p.
- MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT, 2003. - *Ecosystems and human well-being – A framework for assessment*. Island Press, Washington: 266 p.
- MONGRUEL R., MÉRAL P., DOUSSAN I., LEVREL H., 2016. - L'institutionnalisation de l'approche par les services écosystémiques : dimensions scientifiques, politiques et juridiques. *In* : *Valeurs de la biodiversité et services écosystémiques, Perspectives interdisciplinaires*, ROCHE P., GEIJZENDORFFER I., LEVREL H., MARIS V. (éds.), Quae publ. : 191-216.

- NEYRET L., 2010. - L'affaire Erika : moteur d'évolution des responsabilités civile et pénale. *Recueil Dalloz, Chron.* : 2238-2250.
- NEYRET L., 2014. - Introduction de la problématique. Le préjudice écologique : hier, aujourd'hui et demain. *Environnement*, 10 (4).
- NEYRET L., MARTIN G. J., 2012. - *Nomenclature des préjudices environnementaux*. LGDJ publ., Paris, 434 p.
- PRIEUR M., BETAILLE J., COHENDET M.A., DELZANGLES H., MAKOWIAK J., STEICHEN P., 2019. - *Droit de l'environnement*, Précis 8^e édition. Dalloz publ., Paris.
- RAVIT V., SUTTERLIN O., 2012. - Réflexions sur le destin du préjudice écologique « pur ». *Recueil Dalloz* : 2675.
- ROUANET E., TRIGOS S., VICENTE N., 2015. - From youth to death of old age: the 50-year story of a *Pinna nobilis* fan mussel population at Port-Cros Island (Port-Cros National Park, Provence, Mediterranean Sea), *Sci. Rep. Port-Cros Natl. Park*, 29: 209-222.
- STEICHEN P., 2004. - La directive sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux : un droit de compromis pour une responsabilité nouvelle. *In* : Entreprises, responsabilités et environnement, *Aménagement- Environnement*, n° spécial : 109-127.
- STONE C.D., 2017. - *Should trees have standing? Toward legal rights for natural objects* (« *Les arbres doivent-ils pouvoir plaider ? Vers la reconnaissance de droits juridiques aux objets naturels* »), publié en français avec une préface de C. Larrère. *Le passager clandestin* publ. 130 p.
- THEVENOT J. 1994. - Environnement et préjudice moral : observations sur les contentieux en réparation. *Recueil Dalloz, Chr.* : 225.
- TRÉBULLE F.G., 2008. - La loi du 1^{er} août 2008 relative à la responsabilité environnementale et le droit privé. *BDEI*, 18 : 748.
- VAN LANG A., 2008. - Affaire de l'Erika : la consécration du préjudice écologique par le juge judiciaire. *Actu. Jur. Droit Admin.*, 17 : 934-941.
- VAN LANG A., 2016. - *Droit de l'environnement*. 4^e édition. PUF publ.
- VINEY G., 2008. - *Introduction à la responsabilité*, 3^e édition. LGDJ publ., Paris.
- WIEDERKHER G., 1998. - Dommage écologique et responsabilité civile. *In* : *Les hommes et l'environnement*, Mélanges en hommage à Alexandre Kiss, Frison-Roche publ. 513-525.

