



Tel 01 48 05 47 88

Mail : contact@syndicat-magistrature.org

Site : www.syndicat-magistrature.fr

Twitter : @SMagistrature

Paris, le 30 mai 2023,

**Observations du Syndicat de la magistrature sur le projet de décret dit « COLDEN »
relatif à la coordination en matière de politique de l'eau et de la nature
et de lutte contre les atteintes environnementales**

Résolument engagé sur la question écologique, le Syndicat de la magistrature a adopté lors de son dernier congrès une motion intitulée « *Face à la catastrophe écologique, la justice doit agir* »¹. C'est pourquoi nous avons contacté la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) dès que nous avons eu connaissance de la préparation d'un décret relatif à « *la coordination en matière de politique de l'eau et de la nature et de lutte contre les atteintes environnementales* ».

Si nous ne pouvons que nous réjouir de constater que le ministère de la Justice se saisit de cette question et envisage d'aller au-delà de la circulaire du 11 mai 2021 visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale, le projet de décret tel qu'il nous a été présenté ne satisfait pas aux objectifs qui nous semblent devoir être assignés en la matière. En effet, outre une prise de conscience encore trop embryonnaire des enjeux environnementaux, de multiples obstacles se dressent sur le chemin des procureurs de la République dans l'élaboration de véritables politiques pénales en la matière. A ce titre, l'existence d'intérêts divergents reste susceptible de détourner l'administration d'une lutte effective contre les atteintes à l'environnement.

L'autorité judiciaire, dont l'impartialité et l'indépendance sont garanties par la Constitution, reste seule en capacité de protéger la société des atteintes à l'environnement sans souffrir d'aucune pression politique et économique. Ainsi, une séparation réelle entre police judiciaire et police administrative est nécessaire, afin que la justice ne reste pas dépossédée de ce champ au profit de l'administration. Cette analyse résulte également du rapport du groupe de travail relatif au droit pénal de l'environnement présidé par M. François Molins².

Or, le projet de décret, qui institutionnalise la mission inter-services de l'eau et de la nature (MISEN) - sans même prévoir la présence du ou des procureurs de la République du département - et qui calque le comité opérationnel de lutte contre la délinquance environnementale (COLDEN) sur le fonctionnement du CODAF (comité opérationnel départemental anti-fraude) - sans prendre la mesure de la différence des enjeux - risque d'étouffer la justice environnementale avant même qu'elle n'ait pu se construire.

1 <https://www.syndicat-magistrature.fr/qui-sommes-nous/nos-motions-et-rapports/167-2022-rapports-et-motions/2555-motions-adoptees-lors-du-56eme-congres.html>

2 https://www.courdecassation.fr/files/files/Parquet_général/Rapport_PG_envir.pdf

Compte tenu de l'importance de l'enjeu porté par le projet de décret, et avant de développer nos observations de manière plus complètes, il nous apparaît indispensable qu'il soit soumis aux instances de dialogue social compétentes.

La nécessité de soumettre ce projet de décret aux instances de dialogue social

En application de l'article 48 du décret n°2020-1427 du 20 novembre 2020, le comité social d'administration ministériel doit être consulté sur les projets de textes réglementaires relatifs au fonctionnement et à l'organisation des services.

En l'occurrence, le projet de décret instaure au sein de chaque département un comité opérationnel de lutte contre la délinquance environnementale (COLDEN), sous la direction du ou des procureurs de la République du département, le parquet en assurant le secrétariat. Ces COLDEN constituent bien une innovation puisqu'actuellement, la circulaire du 11 mai 2021 n'impose qu'une réunion annuelle des acteurs en charge de la lutte contre les atteintes à l'environnement au niveau du pôle régional, et ne fait que suggérer une déclinaison au niveau départemental.

En créant un comité permettant aux procureurs de la République d'exposer leur politique pénale et de suivre et de diriger les enquêtes, impliquant outre leur présence celle d'un agent en assurant le secrétariat, ce décret a nécessairement trait au fonctionnement et à l'organisation des services du parquet. Plus encore, l'expérience des « COLDEN » déjà créés (sous divers noms) dans le cadre d'initiatives locales a entraîné le recrutement d'assistants spécialisés en charge de la lutte contre les atteintes à l'environnement aux côtés des parquetiers. Ainsi, l'institutionnalisation des COLDEN participera des choix faits en matière de recrutements des membres de l'équipe juridictionnelle.

Ces éléments démontrent la nécessité d'une consultation du comité social d'administration ministériel sur ce projet de décret, demandée par le Syndicat de la magistrature depuis les premiers échanges avec la DACG à ce sujet.

L'indispensable remaniement du décret pour que les outils créés soient à la hauteur des enjeux environnementaux

Par son article 1er, le projet de décret institutionnalise la mission inter-services de l'eau et de la nature (MISEN), sous l'autorité du préfet de département et dans le but d'améliorer l'efficacité, la cohérence et la lisibilité de l'action de l'Etat.

Curieusement, alors même que la MISEN a notamment pour mission d'établir un plan de contrôle inter-services annuel pour l'environnement, qui décline localement les orientations nationales de contrôles de la police de l'eau, de la nature et de l'environnement marin, en fonction des enjeux locaux, la présence du ou des procureurs de la République n'est pas expressément prévue. Sa présence s'avère pourtant nécessaire pour planifier des actions de contrôle dans le domaine des polices de l'eau et de la nature, actions qui peuvent entraîner la saisine de l'autorité judiciaire.

S'agissant de l'article 2, qui institue le COLDEN, le Syndicat de la magistrature rappelle que l'objectif premier est la création d'un espace privilégié permettant au procureur de la République d'exposer sa politique pénale et de communiquer ses instructions dans le cadre de sa mission de direction de la police judiciaire et des services verbalisateurs en matière d'infractions portant atteinte à l'environnement. Il doit être précisé que le COLDEN a ainsi pour objet le suivi régulier de l'avancée des enquêtes pénales ainsi que l'impulsion et la coordination des contrôles opérationnels conjointement réalisés entre plusieurs services verbalisateurs.

Par conséquent, il apparaît nécessaire de bien différencier les rôles de la MISEN et du COLDEN et de restreindre le champ d'action du COLDEN au volet judiciaire afin de ne pas instaurer de confusion entre leurs objectifs respectifs et le statut des acteurs qui les composent. Ainsi, il convient de circonscrire le rôle des COLDEN à la mise en œuvre de la politique pénale et au suivi des enquêtes judiciaires.

Au regard de ces éléments, le Syndicat de la magistrature émet plusieurs remarques et propositions de modifications relatives au ressort pertinent, au champ de compétence, ainsi qu'à la composition du COLDEN.

- Sur le ressort de compétence du COLDEN

Le projet de décret prévoit que le COLDEN soit institué au niveau départemental. Le COLDEN étant un comité opérationnel, présidé par le procureur de la République et destiné à coordonner la mise en œuvre de la politique pénale du parquet, l'échelon départemental n'apparaît pas le plus adapté. En effet, les ressorts des tribunaux judiciaires ne sont pas calqués sur les départements et chaque procureur de la République est en charge de la politique pénale sur son ressort. Si une harmonisation peut avoir du sens, au sein d'un département ou du ressort d'une cour d'appel, les procureurs de la République restent en mesure de se coordonner seuls ou sous l'impulsion du procureur général. Pour autant, les spécificités locales, variables d'un ressort de tribunal judiciaire à un autre, nécessitent une attention particulière pour que la lutte contre les atteintes environnementales soit efficace.

C'est pourquoi, le Syndicat de la magistrature demande que le COLDEN soit institué au niveau de chaque tribunal judiciaire.

- Sur le champ de compétence du COLDEN

Le projet de décret restreint la compétence du COLDEN aux seules infractions prévues dans le code de l'environnement, cette compétence ne pouvant être étendue que par accord exprès entre le préfet de département et le ou les procureurs de la République compétents, à d'autres infractions qui constituent une atteinte à l'environnement.

Le Syndicat de la magistrature rappelle que les infractions portant atteinte à l'environnement sont prévues et réprimées par le code de l'environnement mais également par d'autres codes, notamment le code forestier, le code rural et de la pêche maritime, le code de l'urbanisme ou encore le code des douanes (trafics transfrontaliers notamment relativement aux déchets). Le code pénal permet également de qualifier et réprimer des atteintes à l'environnement, notamment par le biais d'infractions générales telles que les infractions de mise en danger, ou encore s'agissant des infractions relatives au bien-être animal.

Par conséquent, restreindre le champ de compétence du COLDEN aux infractions prévues par le code de l'environnement ne permet pas d'appréhender l'ensemble des atteintes à l'environnement et ainsi de mener une politique pénale globale contre les atteintes à l'environnement, ce qui réduit grandement la portée de l'action des COLDEN et nuit à l'effectivité de la répression des atteintes à l'environnement.

Le fait de subordonner l'extension de la compétence du COLDEN à l'accord du préfet questionne particulièrement : un risque d'ingérence grave de l'administration dans les choix de politique pénale du parquet est à craindre.

- Sur la composition du COLDEN

Le projet de décret prévoit la présence au COLDEN du préfet de département ou de son représentant, des représentants des services de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics de l'Etat compétents.

Le Syndicat de la magistrature rappelle que la création des COLDEN a pour objectif principal de procéder à un état des lieux des atteintes à l'environnement qui pourraient faire l'objet d'enquêtes pénales, de prioriser les enquêtes, de déterminer les services compétents et d'assurer la coordination entre ces services, de réaliser une étude collective et technique des procédures en assurant un suivi régulier des enquêtes diligentées.

Ainsi, dans le cadre du COLDEN, le procureur de la République peut impulser et diriger des enquêtes mettant en cause les acteurs économiques locaux, les professionnels considérés comme « sensibles » (agriculteurs, pêcheurs), ainsi que les collectivités locales et les administrations déconcentrées.

Au vu de ces éléments, la présence tant du préfet que de ses représentants et des collectivités locales ferait obstacle à l'action du parquet en matière environnementale, ces différents acteurs risquant d'être animés par d'autres intérêts que ceux de la lutte contre les atteintes à l'environnement. Cela empêchera ou limitera nécessairement les échanges d'informations et ne permettra pas au COLDEN d'être un réel comité opérationnel, le reléguant au rang de « coquille vide ».

Enfin, le COLDEN étant une instance de priorisation et de suivi des enquêtes, il apparaît indispensable qu'il soit d'une part présidé par le procureur de la République et d'autre part composé, à titre exclusif, d'agents soumis au secret de l'enquête : agents et inspecteurs de l'environnement commissionnés et assermentés, agents de l'ONF assermentés, services de gendarmerie, de police et des douanes.