RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Direction générale de la prévention des risques

Services des risques technologiques

Sous Direction des risques chroniques et du pilotage

Bureau de la réglementation, du pilotage de l'inspection, du contrôle et de la qualité

Circulaire du 19 juillet 2013

Relative à la mise en œuvre des polices administratives et pénales en matière d'Installations Classées pour la Protection de l'Environnement

NOR : DEVP1317091C

(Texte non paru au journal officiel)

Le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie à,

Pour exécution :

Préfets de Région

- Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)
- Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie d'Ile-de-France (DRIEE IF)
- Directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL)

Préfet de Police de Paris

Préfets de départements

- Directions Départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP)
- Directions Départementales de la protection des populations (DDPP)
- Directions départementales des territoires (DDT)
- Directions départementales des territoires et de la mer (DDTM)

Préfet de Saint-Pierre et Miquelon

- Direction des territoires, de l'alimentation et de la mer de Saint Pierre et Miquelon (DTAM)
- Direction de la cohésion sociale, du travail, de l'emploi et de la population de Saint Pierre et Miquelon (DCSTEP)

Résumé : préciser les conditions d'application des dispositions introduites par l'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 qui vient harmoniser les dispositions relatives aux polices

administrative et judiciaire du code de l'environnement.

Catégorie : directive adressée par les ministres aux services chargés de leur application, sous réserve, le cas échéant, de l'examen particulier des situations individuelles		Domaine : Ecologie, développement durable	
Mots clés liste fermée : installations classées		Mots clés libres : police, harmonisation, mise en demeure, visite	
Texte (s) de référence : Ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement			
Circulaire(s) abrogée(s) : - Circulaire du 10/05/83 relative au cas des établissements nécessitant une régularisation administrative - Circulaire n° 98-72 du 18/06/98 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement : Mise en demeure prévue par l'article 23 de la loi du 19/07/76 - Circulaire du 03/08/07 relative aux installations classées - Arrêt du Conseil d'Etat du 9 juillet 2007 sur la procédure de mise en demeure - Circulaire n° BPSPR/2006-77/LO du 08/02/07 relative aux modalités d'application de la procédure de consignation prévue à l'article 514-1 du code de l'environnement			
Date de mise en application : immédiate			
Pièces annexes : aucune			
N° d'homologation Cerfa :			
Publication	X BO	X site circulaires.gouv.fr	☐ non publiée

L'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement entrant en application le 1er juillet 2013 marque une évolution majeure dans l'exercice des polices répressives de l'environnement. Tout d'abord, elle établit une unification des 27 polices spéciales du code de l'environnement en s'appuyant largement sur des mécanismes répressifs éprouvés qui préexistaient. Elle tire également les conséquences des évolutions jurisprudentielles, tant en matière de droit de contrôle, qu'en matière de répression des situations irrégulières.

La présente circulaire se veut, en matière d'inspection des installations classées, un guide de référence et une aide à la mise en place de ces nouvelles dispositions et notamment celles qui dans cette matière, constituent des nouveautés au regard des dispositions voire des pratiques antérieures.

Sont particulièrement modifiées les conditions de visite des installations notamment par la mise en place de conditions différentes selon que cette visite a lieu initialement en police administrative ou pénale. L'ordonnance renforce également la protection du domicile privé en introduisant l'intervention, lors de contrôle administratif du juge de la liberté et de la détention.

En matière de sanctions administratives, l'ordonnance vient renforcer les outils mis à disposition par l'utilisation devenue possible de l'amende et de l'astreinte administrative. Elle vient également clarifier les conditions dans lesquelles la phase de contradictoire préalable doit se dérouler.

Cette ordonnance est également l'occasion de rappeler que l'exercice de la police des installations classées doit être conduit avec fermeté mais également proportionnalité dans l'objectif bien compris de retour à une situation d'exploitation régulière des installations et de concurrence loyale. Un accent particulier doit ainsi être mis en œuvre pour réprimer des situations irrégulières qui conduisent à des atteintes à l'environnement mais aussi à des profits illicites. La présente circulaire présente les modalités d'actions de la police de l'environnement, spécialité « installations classées » pour l'ensemble de ces champs de compétence tels que définis au 2° du II de l'article L. 172-1 du Code de l'environnement. Elle concerne donc non seulement le contrôle des installations classées stricto sensu (titre 1er du livre 5 du code de l'environnement), mais aussi le contrôle des déchets, le contrôle des canalisations de transport de gaz, d'hydrocarbures et de produits chimiques ainsi que le contrôle des ouvrages d'infrastructure de stationnement, chargement ou déchargement de matières dangereuses, et plus généralement les polices du livre V hors INB, publicité et risques naturels.

Sauf mentions particulières, les articles cités dans la présente sont des articles du code de l'environnement. En outre, ma direction mettra sur l'extranet « ICAR » les modèles et guides utiles pour la bonne application de cette circulaire.

Le commissionnement fera l'objet d'une circulaire spécifique. Toutefois, il convient de préciser que les commissionnements délivrés restent valides et qu'ils permettent les visites dès le 1er juillet 2013.

1. Contrôle administratif

1.1. Actions préalables aux contrôles

L'abrogation du troisième alinéa de l'article L. 514-5 est venue supprimer l'obligation d'information préalable de l'exploitant 48 heures à l'avance lors de contrôle non-inopiné. Ces dispositions n'ont pas été reprises dans les dispositions générales au titre VII du livre Ier du code de l'environnement. Ceci signifie qu'en droit, l'inspection n'a plus cette obligation. Néanmoins, il est important de maintenir une information préalable lorsque le contrôle ne revêt pas de caractère inopiné. L'inspection se rapportera à la note méthodologie de contrôle du vade-mecum de l'inspecteur des installations classées en matière de modèle de courrier d'annonce et de programmation des contrôles.

1.2. Accès aux locaux

Les règles d'accès aux locaux sont désormais posées par l'article L. 171-1. Cet article met en place une différence marquée entre « les domiciles ou la partie des locaux à usage d'habitation » et les autres locaux d'une installation classée.

L'accès aux domiciles ou à la partie des locaux à usage d'habitation est restreint : c'est à dire que cet accès ne peut avoir lieu qu'avec l'accord (si possible recueilli par écrit) et la présence de l'habitant des locaux. Ces dispositions ont été mises en place dans la logique de la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme en matière de protection des droits du citoyen dans laquelle la notion de domicile a été étendue (arrêt de la CEDH, 21 février 2008, Ravon et autres c. France).

Ainsi, les droits garantis sous l'angle de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (droit au respect de la vie privée et familiale) sont à interpréter comme incluant - pour une société - le droit au respect de son siège social, son agence ou ses locaux professionnels (il faut notamment comprendre par là les bureaux). Il convient donc de recueillir l'accord (si possible par écrit) de l'exploitant pour pénétrer dans les parties de l'installation qui n'accueillent

pas directement d'installations classées où qui ne sont pas en lien direct avec son fonctionnement, lorsque vous êtes dans l'exercice de vos missions de contrôle. Les bureaux sont directement concernés, mais aussi les locaux du personnel (vestiaires, salles de repos…). Cette formalité est nécessaire à chaque action de votre part dans le cadre du contrôle effectif : consultation des documents tenus à la disposition de l'inspection, vérification des autorisations d'exploiter…etc. Toutefois, si l'exploitant vous invite à pénétrer dans les bureaux, le recueil de l'accord écrit de l'exploitant n'est pas indispensable, mais vous ne pourrez alors pas exercer de mission de contrôle.

L'accès des autres locaux est possible sans restriction opposable dès lors qu'une activité « installations classées » est en cours (par exemple une usine, un dépôt, un élevage sont accessibles en tous temps). Dans cette logique, la visite d'un élevage est possible à toute heure, mais sera limitée aux locaux dans lesquels les animaux sont placés, à l'exclusion du corps de ferme servant d'habitation. De même, la visite d'une usine est possible en permanence, à l'exclusion de la partie « bureaux ». Bien entendu, il est possible de pénétrer, sur invitation de l'exploitant, dans ces parties de locaux.

En cas d'opposition à une visite administrative de la part de l'exploitant et s'agissant de la visite de locaux qui ne sont ni des domiciles, ni des locaux à usage d'habitation, vous dresserez systématiquement à l'encontre de l'exploitant un procès verbal d'entrave à vos fonctions en application de l'article L. 173-4.

Si les nécessités du contrôle vous conduisent à devoir, soit passer outre une opposition de l'exploitant, telle que mentionnée à l'alinéa précédent, soit visiter des parties de locaux à usage d'habitation, il convient de saisir le juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance dans le ressort duquel sont situés les lieux ou les locaux à visiter pour obtenir une ordonnance permettant la visite.

Dans le cas très particulier, où il est soupçonné qu'une activité « installation classée » est exercée dans des locaux qui ne sont pas connus des services de la préfecture (l'activité n'est ni autorisée, ni enregistrée, ni déclarée), et que l'exploitant s'oppose à la visite, vous dresserez en premier lieu un procès-verbal d'obstruction à l'encontre de l'exploitant et effectuerez en deuxième lieu une saisine du juge des libertés afin de recueillir son accord pour pénétrer dans l'installation. Cette saisine sera accompagnée de tous les éléments qui permettent de fonder vos suspicions (constatation au travers de grillage, de porte ouverte ou de va-et-vient de véhicule…). Enfin, si le délit d'exploitation d'une installation classée soumise à autorisation ou à enregistrement est constaté, il convient d'en informer le procureur de la République en lui transmettant le procès-verbal que vous aurez dressé.

1.3. Accompagnement, saisie et constatation lors du contrôle

La visite des installations ne requiert pas dans l'état actuel des textes la présence de l'exploitant. Sa présence ou celle d'un de ses représentants est néanmoins souhaitable tant en matière de sécurité que pour éviter des contestations ultérieures des constats effectués.
Durant la visite, la consultation de document peut s'avérer nécessaire. Cette consultation est rendue possible par l'article L. 171-3 qui ouvre la possibilité également de prendre copie de ces documents. L'emport des copies sera, en général, préféré à l'emport des originaux. Si cette dernière solution devait être mise en œuvre vous établirez, immédiatement et sur place, la liste des documents emportés, liste contresignée par l'exploitant. Vous veillerez aussi au retour sous un mois au maximum de ces documents à l'exploitant. Des dispositions particulières sont également prévues par le même article s'agissant de documents électroniques.

1.4. Actions postérieures aux contrôles

A l'issue du contrôle, il convient de distinguer deux cas de figure : la visite a donné lieu à la constatation de « faits contraires aux prescriptions applicables » ou pas.

Lorsqu'aucun fait contraire aux prescriptions applicables n'a été constaté lors de la visite, une simple lettre de suite peut être rédigée par l'agent. Elle vaut rapport au titre de l'article L. 514-5 et sera donc transmise à l'exploitant. Elle sera signée, à compter du 1er juillet 2013, « l'inspecteur de l'environnement ».

Lorsqu'un agent a constaté des faits contraires aux prescriptions applicables, conformément à l'article L. 514-5 et au Vade-mecum de l'inspecteur, un rapport d'inspection doit être rédigé par l'agent qui a procédé au contrôle. Ce rapport doit retracer brièvement l'ensemble des contrôles effectués et contenir le relevé des non-conformités constatées. Le cas échéant, les échanges postérieurs aux contrôles sur site (documents complémentaires, engagement de l'exploitant, travaux réalisés à l'issue de la visite… etc) seront retracés, ou éventuellement pour les documents annexés au rapport. Le rapport conclura sur les suites proposées au Préfet (mise en demeure notamment). A compter du 1er juillet 2013, ce rapport sera signé « l'inspecteur de l'environnement ».

Le rapport sera adressé, sous couvert hiérarchique, simultanément au Préfet et à l'exploitant en application des articles L. 171-6 et L. 514-5. La transmission à l'exploitant constitue une formalité substantielle pour assurer la régularité de la procédure, son omission viciera automatiquement la procédure, l'acte en découlant pourra donc être annulé devant le juge. Ce rapport pourra être accompagné d'une note à l'attention exclusive du Préfet précisant les éléments de contexte afin de mieux rendre compte des enjeux présentés par l'installation visée et le contexte local. Cette note pourra également présenter les actions en matière pénale engagées par l'inspection (cf le 3. de la présente circulaire).

Enfin, dans le cas où le contrôle de l'installation s'est effectué sans visite sur place (contrôle sur pièce - par exemple : défaut de transmissions d'auto-surveillance, d'une étude…), l'établissement du rapport et sa transmission constitue également une formalité nécessaire (CAA Marseille, 4 juillet 2011, n°08MA04008, Sté Granulat Gontero) pour éviter de vicier la procédure.

A l'issue du contrôle, les services d'inspection sont à même de proposer au Préfet de prendre deux grands types de mise en demeure :

- la mise en demeure de respecter les prescriptions imposées à l'exploitant, soit en vertu de l'arrêté préfectoral d'autorisation, soit en application d'un ou plusieurs arrêtés ministériels imposant des prescriptions à l'installation ;
- la mise en demeure de régulariser la situation administrative de l'établissement.

Il est à noter que l'une n'est pas exclusive de l'autre.

1.5. Mise en demeure

Je vous rappelle que l' inspection n'est pas compétente pour adresser directement une mise en demeure à l'exploitant (Conseil d'Etat, 28 octobre 1983, SA Ets Motelet, n°19885), seul le Préfet de département a ce pouvoir (article L. 171-7 et L. 171-8).

Pour mémoire, la jurisprudence tant administrative que judiciaire a considéré que le Préfet était en situation de compétence liée, c'est-à-dire qu'il est tenu d'adresser une mise en demeure à l'exploitant, en cas de non-respect de la réglementation, dès lors que l'installation fonctionne

sans déclaration ou autorisation (Conseil d'Etat 1er juillet 1987, M. Hardy, n° 69.948 ; Cass. Crim. 21 février 2006) ou lorsque l'installation ne respecte pas une prescription préfectorale (Conseil d'État 9 juillet 2007, MEDD c/ Coopérative agricole Vienne-Anjou-Loire, n° 288367) ou lorsque l'installation ne respecte pas une prescription ministérielle (Conseil d'Etat 14 novembre 2008, MEEDD, n° 297275).

Bien que le Préfet ait compétence liée, l'article L. 514-5 impose que la mise en demeure ait fait l'objet de contradictoire sous peine d'être illégale (Conseil d'Etat, 6 décembre 2012, n°354241). La jurisprudence considère que les formalités imposées par l'article L. 514-5 valent procédures contradictoires particulières au sens du 3° de l'article 24 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Les décisions de mise en demeure échappent donc à toutes autres formes de contradictoire que celles de l'article L. 514-5.

1.5.1. Mise en demeure de respecter les prescriptions applicables à l'installation, au titre du code de l'environnement

Selon le contexte local et les enjeux, la proposition de mise en demeure doit être faite dans des cas de non-respect manifeste d'une prescription qui ne peuvent être solutionnés rapidement et qui est susceptible de générer un impact ou des risques importants. On s'attachera notamment s'agissant de la fourniture d'éléments « papier » (certificat, attestation, dossier à compléter) ou d'actions n'engageant pas la sécurité de l'installation et pouvant être très rapidement mises en œuvre ou déjà commandées à se borner à un simple rappel par courrier adressé à l'issue de la visite et demandant la fourniture au plus tôt des éléments manquants.

En matière de mise en demeure de respecter les prescriptions applicables, il faut veiller tout particulièrement à ne pas imposer de nouvelles mesures à l'exploitant. Ainsi l'arrêté de mise en demeure s'attachera à décrire dans les considérants la prescription visée et en quoi l'exploitant ne l'a pas respectée.
Enfin, si des mesures d'urgence sont nécessaires pour protéger les intérêts de l'article L. 511-1, les dispositions de l'article L. 171-8 vous permettent de prendre ces mesures d'urgence sans le préalable de la mise en demeure.

1.5.2. Mise en demeure de régulariser la situation administrative de l'établissement

L'exploitation en situation irrégulière d'une installation classée située dans un établissement qui n'est pas connu des services de l'inspection ou de la Préfecture doit faire l'objet d'une mise en demeure systématique, que celle-ci relève du régime de la déclaration, de l'enregistrement ou de l'autorisation. De même, dans le cas d'un établissement relevant de cette législation, toute modification de l'installation ou de son mode de fonctionnement n'ayant pas été autorisée par le Préfet et ayant pour conséquence de modifier le régime de classement de l'établissement doit faire l'objet d'une mise en demeure.

Le cas particulier d'un changement notable non porté à la connaissance de l'administration dans un établissement relevant du régime de l'autorisation amènera à un examen au cas par cas pour déterminer si ce changement notable constitue ou non une modification substantielle. Dans cette dernière hypothèse, la mise en demeure sera systématique. Ces créations ou extensions de ces installations donnant lieu à mise en demeure constituent des infractions pénales dont le procureur de la république, par procès verbal de constatation, doit être saisi dès qu'elles sont constatées.

Enfin, dans le cas d'une annulation contentieuse de l'arrêté préfectoral d'autorisation ou d'enregistrement prononcée par la juridiction compétente et hors le cas où le juge administratif faisant application de ses pouvoirs de plein contentieux met en demeure l'exploitant, il convient

là aussi de mettre en demeure de régulariser la situation administrative de l'installation et ce quelles que soient les raisons de l'annulation contentieuse.

L'article L. 171-7 ouvre la possibilité, pendant la période de mise en demeure, de prononcer la suspension de l'exploitation de l'installation. Dans le cas où cette mesure ne serait pas prise, des conditions d'exploitation peuvent être prescrites pour la même période, afin de prévenir les dangers ou inconvénients prévus par la loi. Ces deux cas de figure sont traités aux points 1.6 et 1.7 suivants. La mise demeure préalable ou concomitante est une nécessité pour faire appel à ces procédures de suspension ou de prescription en attente de régularisation.

La mise en demeure de régulariser doit comprendre les deux voies de régularisation possible (dépôt d'un dossier de régularisation ou cessation des activités en situation irrégulière) ainsi que le délai dans lequel le dossier doit être fourni.

1.5.3. Effets de la mise en demeure

La mise en demeure continue de poursuivre ses effets jusqu'à ce que l'exploitant s'y soit conformé. En conséquence :

- Le juge administratif abrogera la mise en demeure contestée, si les mesures ont été exécutées par l'exploitant (Conseil d'Etat, 21 janvier 2002, Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement c/ Sté Schweppes France, n°234227) ;
- Si l'exploitant ne s'exécute pas ou ne s'exécute que partiellement, l'autorité préfectorale peut, sur la base d'une seule et même mise en demeure, appliquer successivement les sanctions prévues au II de l'article L. 171-8 du Code de l'environnement (CAA Nantes, 10 octobre 1990, Me Bernard Goupil et Me Bernard Brumet-Beaumel c/ Ministre chargé de l'environnement, n°89NT00984), c'est à dire qu'il pourra être édicté - par exemple - une mesure d'exécution d'office après avoir recouru à une mesure de consignation.

L'exploitant destinataire de la mise en demeure pourra demander l'abrogation de l'arrêté préfectoral de mise en demeure lorsqu'il s'est conformé à celle-ci. Toutefois, celle-ci cesse de produire ses effets dès lors que les prescriptions en cause ont été respectées. Il n'est donc pas indispensable de lever la mise en demeure.

1.6. La suspension (art L. 171-7)

Le deuxième alinéa de l'article L. 171-7 ouvre la possibilité de suspendre l'exploitant d'une installation classée en situation irrégulière en attendant l'issue de la procédure de régularisation ad hoc. Cette suspension n'est pas une sanction mais une mesure de sauvegarde. Elle peut être prononcée à n'importe quel moment entre la mise en demeure et la régularisation effective des activités. Cette suspension ne vaut pas suppression de l'installation et ne doit notamment pas conduire au démantèlement et à la remise en état des installations. Contrairement à la mise en demeure, la mise en œuvre de la suspension doit être soumise à une procédure contradictoire spécifique (le contradictoire en matière de mise en demeure est couvert par les dispositions des articles L. 171-6 et L. 514-5 du code de l'environnement.). Il y a lieu, dans ce cas, d'appliquer la procédure prévue à l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 sus-mentionné.

Eu égard aux impacts importants économiques et sociaux d'une telle décision, il convient de réserver cette possibilité aux cas d'atteinte grave à l'environnement ou à la sécurité (fonctionnement sans traitement des rejets, environnement particulièrement fragile, danger grave pour les personnes …). Néanmoins, il faut rappeler que seul l'aboutissement des procédures de régularisation apportera à l'exploitant la sécurité juridique reconnue par le code au profit des

installations régulièrement créées. En particulier, le simple dépôt d'une demande d'autorisation en vue d'obtenir une régularisation, ne fait pas cesser l'infraction pénalement sanctionnable.

La suspension prend donc la forme d'un arrêté préfectoral motivé. Si la mise en sécurité du site doit être assurée par des prescriptions spécifiques (gardiennage, évacuation de déchets, etc …), ces prescriptions pourront être imposées dans le même arrêté en utilisant la procédure décrite au paragraphe 1.7 suivant.

Pour les installations relevant du régime de l'autorisation ou de l'enregistrement, l'arrêté de suspension sera abrogé dans l'arrêté d'autorisation ou d'enregistrement. Pour les installations déclarées, l'abrogation sera faite par arrêté spécifique.

1.7. Les prescriptions en attente de régularisation

L'article L. 171-7 fournit une base juridique claire pour l'édiction de mesures conservatoires dans l'attente de la régularisation de l'installation. De telles mesures peuvent intervenir aussi bien en cas de suspension des installations afin de garantir la mise en sécurité du site que lorsqu'aucune suspension n'a été prononcée pour encadrer le fonctionnement de l'installation. Ces prescriptions peuvent ne pas être soumises à l'avis de la Commission départementale consultative compétente.

Dans tous les cas, il est important de préciser explicitement dans l'arrêté de mise en demeure qui impose ces prescriptions que ces mesures provisoires ne préjugent pas de la décision qui interviendra à l'issue de la procédure de régularisation prescrite par la mise en demeure.

De la même façon, il conviendra de préciser que ces mesures sont susceptibles de faire l'objet des mesures de police administrative prévues à l'article L. 171-8 et ne préjugent pas d'une éventuelle suspension prononcée en application de l'article L. 171-7 durant ou à l'échéance de la mise en demeure.

2. Sanctions administratives

Rappel important : une sanction administrative doit être précédée d'une mise en demeure préalable (art L. 171-7 et L. 171-8). L'absence de mise en demeure entache la procédure de sanction de nullité (Conseil d'Etat, 4 juillet 1979, Min. de la culture et de l'environnement c/ Vidal).

Les sanctions prévues au II de l'article L. 171-8 sont applicables quelle que soit l'origine de la mise en demeure (non-respect des prescriptions ou situation irrégulière) et sont au nombre de cinq (consignation, suspension, travaux d'office, amende et astreinte). Elles peuvent être mises en œuvre simultanément (CAA Nantes, 10 octobre 1990, Me Bernard Goupil et Me Bernard Brumet-Beaumel c/ Ministre chargé de l'environnement, n°89NT00984). Ces sanctions sont également applicables sans préjudice de poursuites pénales issues du non-respect de la mise en demeure.

Dans le cas du non-respect d'une mise en demeure de régulariser la situation administrative d'une installation (L. 171-7), on peut également recourir à la fermeture définitive de l'installation et à la remise en état du site.

Enfin, en préalable à la prise des sanctions rappelées ci-dessus, il convient, au titre du dernier alinéa de l'article L. 171-8, d'informer le pétitionnaire des sanctions que vous comptez prendre à son encontre et de lui permettre, dans un délai déterminé, de présenter ses observations. Cette formalité - particulièrement importante - vient se substituer au contradictoire prévu à l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 suscité. Cette obligation est indispensable, et l'arrêté de mise en demeure ne peut la remplacer.

2.1. La consignation

C'est la plus courante des sanctions à l'encontre d'un exploitant qui refuse de déferrer à la mise en demeure qui lui est faite. C'est également le préalable nécessaire pour l'engagement de procédure de travaux d'office, sauf à faire supporter le coût de ces travaux à l'Etat. Cette procédure a fait l'objet d'une jurisprudence très fournie. Il convient de rappeler qu'il ne s'agit pas d'une sanction financière (contrairement à l'amende) mais d'une mesure de coercition qui peut être extrêmement efficace.

Dans la plupart des cas une visite préalable sur site pour constater le non-respect de la mise en demeure est à privilégier de manière à établir par le constat de l'inspecteur le non-respect de la mise en demeure.

2.2. Les travaux d'office

Les travaux d'office constituent une sanction dont l'usage ne doit pas conduire l'Etat à se substituer à l'exploitant dans le fonctionnement normal de son activité. Il s'agit plus de réaliser, lorsque les fonds ont été rendus disponibles par consignation, des travaux de mise en sécurité des installations (évacuation de déchets, inertage ou dégazage de cuve etc) par exemple dans le cadre d'une suspension ou d'une fermeture.

Un cas particulier d'utilisation de la procédure de travaux d'office concerne la mise en sécurité de sites sans responsable solvable. La circulaire du 26 mai 2011 relative à la cessation d'activité d'une installation classée chaîne de responsabilités – défaillance des responsables définit les conditions et modalités sous lesquelles vous pouvez prendre un arrêté de travaux d'office confiant à l'ADEME la réalisation de certains travaux de mise en sécurité.

2.3. La suspension

La suspension constitue une sanction lourde dont l'usage doit être réservé aux atteintes graves à l'environnement ou à la sécurité publique ou à un refus délibéré de déferrer à une mise en demeure. Cette sanction devra notamment être appliquée dans les cas où les travaux d'office ne sont pas envisageables du fait d'un possible transfert de responsabilité à l'Etat (mise en place de système de traitement des effluents par exemple).

Il convient de noter que la loi n'impose plus que la commission départementale compétente rende un avis sur cette mesure de suspension.

Cette suspension ne vaut bien entendu pas suppression de l'installation et notamment ne doit pas conduire au démantèlement et à la remise en état des installations. Par ailleurs, elle n'est pas non plus limitée dans le temps, la levée de cette sanction passe par un arrêté de levée de suspension qui ne peut être pris que si les travaux ou aménagements nécessaires ont eu lieu.

Conformément à l'article L. 171-9, l'exploitant est tenu d'assurer à son personnel, pendant la durée de cette suspension, le paiement des salaires, indemnités et rémunérations.

Une telle procédure pourrait être utilisée – par exemple et sans être exhaustif ou obligatoire :

- pour des carrières exploitées sans autorisation, afin d'éviter la poursuite de consommation d'espaces en attente d'une éventuelle autorisation
- pour un stockage de déchets, afin d'éviter l'augmentation du volume stocké,

lorsque les impacts environnementaux de l'exploitation illégale ne peuvent être maîtrisés sur le court terme, les investissements nécessaires étant engagés uniquement en cas de délivrance d'une autorisation

2.4. L'amende administrative

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

Comme toute sanction administrative, l'amende doit respecter les trois principes fondamentaux suivants :

- Le principe de non-rétroactivité des lois répressives plus sévères et de rétroactivité des lois répressives plus douces,
- Le principe de proportionnalité de la sanction,
- Le principe de la personnalité des peines .

L'application de ces trois principes conduira tout d'abord à ne pas soumettre à l'amende administrative des exploitants pour des faits commis antérieurement à l'entrée en vigueur de l'ordonnance, objet de la présente circulaire, précision faite que cette recommandation ne s'applique pas aux infractions continues : infractions commencées avant le 1er juillet 2013 et qui se prolongent voire s'aggravent. En effet, ces infractions - de part leur nature – se répètent dans le temps, il convient alors de prendre en compte la première commission de cette infraction après le 1er juillet 2013 pour faire application de la présente circulaire.

La définition du montant de l'amende devra faire l'objet d'un examen au cas par cas de la situation de l'exploitant et des conditions qui l'ont conduit à ne pas respecter les dispositions qui lui étaient applicables. De cet examen, qui devra apparaître dans les considérants de la décision, il conviendra de définir la somme retenue. Notamment, on pourra utilement s'appuyer sur les gains financiers réalisés par l'exploitant résultant du non-respect des dispositions réglementaire (le fait de ne pas traiter ses rejets peut être estimé à XX Euros par jour de coût évité).

Enfin, il convient que l'exploitant - personne privée ou personne morale - soit destinataire de l'amende. C'est lui qui est responsable – sur le plan administratif – du respect des prescriptions dans son installation.

Dans la pratique, l'amende administrative prendra la forme d'un arrêté préfectoral motivé qui, comme en matière de consignation, rendra exécutoire un titre de perception. Les considérants, de la même manière, reprendront les éléments de fait qui ont conduit à la détermination de la somme.

Dans le cadre de l'amende, comme celui de l'astreinte, il est particulièrement important de respecter les phases de contradictoire prévues par le dernier alinéa de l'article L. 171-8.

2.5. L'astreinte administrative

Comme en matière d'amende administrative, la mise en place d'un mécanisme d'astreinte est une création de l'ordonnance en matière d'installations classées. Si elle procède par ailleurs de la même logique que l'amende sur bien des points (principes, fixation du montant etc..), elle ne constitue pas une sanction pécuniaire, mais relève de la mesure de coercition pour obtenir la satisfaction des motifs de la mise en demeure .

La jurisprudence existante est principalement relative à l'affichage publicitaire, et est difficilement transposable. En effet en matière de publicité, d'une part le montant de l'astreinte est fixé par le texte (article L. 581-30), et d'autre part le prononcé de l'astreinte est automatique

(article L. 581-30 du code de l'environnement). Or, les dispositions de l'article L. 171-8 diffèrent sur ces deux points.

L'astreinte sera donc dans le cadre de l'article L. 171-8 mise en place par un premier arrêté préfectoral dont la date de notification fera courir l'astreinte. Cet arrêté définira en outre le montant de l'astreinte et la condition qui mettra fin à l'astreinte (la mise en conformité avec telle ou telle prescription).

La liquidation totale ou partielle de l'astreinte interviendra, elle aussi, au travers d'un arrêté qui comme en matière de consignation rendra exécutoire un titre de perception. La date à prendre en compte pour la liquidation définitive de l'astreinte est la date à laquelle l'exploitant a déferré à la mise en demeure. Cette date sera établie au travers des éléments fournis par l'exploitant et le cas échéant des constats de l'inspection de l'environnement. Du fait des dispositions de l'article L. 171-8, il n'existe pas dans les faits de limite en temps ou en montant de l'astreinte. Afin de conserver l'aspect coercitif de l'astreinte et dans le cas où le motif de la mise en demeure perdurerait, une liquidation partielle sera effectuée annuellement.

2.6. La fermeture ou la suppression prise en application de l'article L. 171-7

A toute fin utile, il convient de rappeler la différence entre fermeture et suppression :

- la suppression exige la disparition de l'installation et donc la remise en état du site ;
- la fermeture apparaît comme une sanction moins dure n'entraînant pas la disparition des éléments matériels de l'installation, mais seulement leur non utilisation et consistant en un arrêt total de l'installation.

La fermeture ou la suppression d'une installation classée ne peut intervenir que lorsque les deux conditions suivantes sont réunies :

- l'exploitation sans l'autorisation, l'enregistrement ou la déclaration nécessaire d'une installation classée ;
- l'exploitant n'a pas satisfait à la mise en demeure prise en application de l'article L. 171-7 de régulariser son installation.

Cette fermeture ou cette suppression peut intervenir à n'importe quel moment à l'issue de la période de mise en demeure et doit être motivée par une atteinte importante aux intérêts protégés par l'article L. 511-1 ou par une impossibilité de régularisation de l'installation . Si l'on peut, le cas échéant, laisser à l'issue de la mise en demeure un ultime délai, avant de prononcer une mesure de fermeture ou suppression, il convient de veiller à ce que la fermeture ou la suppression, lorsqu'elles doivent être prononcées ne le soient pas après deux ans ou plus de fonctionnement illégal à compter de la mise en demeure.

Ce délai ne peut s'appliquer en cas de procédure de régularisation aboutissant à un refus d'autorisation. En effet, le délai de constitution du dossier et d'instruction ne peut, d'une manière générale, être inférieur à 1 an.

3. Contrôle pénal

3.1. Cadre juridique de l'action en matière pénale

Les bases juridiques en matière de contrôles pénaux sont doubles : elles sont constituées par l'ordonnance qui fonde - en matière pénale - les pouvoirs des inspecteurs de l'environnement, mais aussi par le code de procédure pénale qui traite de manière plus générale de la Police Judiciaire. Il convient donc de rappeler en préambule les trois articles du code de procédure pénale suivants :

Tout d'abord, l'article 15 du code de procédure pénale qui dispose que :
« *La police judiciaire comprend :*
1° Les officiers de police judiciaire ;
2° Les agents de police judiciaire et les agents de police judiciaire adjoints ;
3° Les fonctionnaires et agents auxquels sont attribuées par la loi certaines fonctions de police judiciaire. »
Les inspecteurs de l'environnement, du fait des attributions reçues des articles L. 172-1 à L. 172-17, relèvent clairement du 3° de cet article 15 et donc se voient confier des missions de police judiciaire.

Ce même article rend, de ce fait, applicable aux inspecteurs de l'environnement les dispositions des articles 12 et 28 du code de procédure pénale.

L'article 28 du code de procédure pénale, ainsi que le premier alinéa de l'article L. 172-4, consacre donc le principe que les seules dispositions procédurales du code de l'environnement sont applicables aux inspecteurs de l'environnement et ce, bien entendu, dès lors qu'une information judiciaire n'a pas été ouverte. Dans ce dernier cas, les inspecteurs de l'environnement pourront se voir confier des réquisitions par le juge d'instruction conformément à l'article 14 du code de procédure pénale.

Il faut également rappeler que les délits relevant de la compétence des inspecteurs de l'environnement en fonction de leur spécialité doivent, en application des article 40 du Code de procédure pénale et L. 172-16 du code de l'environnement, faire l'objet de procès verbaux d'infraction transmis au procureur de la République compétent.
Dans cette optique, vous veillerez à transmettre systématiquement les procès verbaux constatant le ou les délits au procureur de la République compétent, y compris lorsqu'il est constaté des infractions de plusieurs ordres (un délit et une ou plusieurs contraventions). Dans ce dernier cas, vous veillerez à dresser les différentes infractions en un seul procès verbal de clôture.

Le non respect des mises en demeure est un délit. Il convient donc de le constater par procès-verbal et de transmettre ce dernier au procureur de la République.

3.2. Actions préalables aux contrôles

Dans le cadre d'un contrôle, dont le but avéré est la constatation d'infraction ou de délit (par exemple opérations conjointes avec la gendarmerie ou la police ou contrôle du respect d'une mise en demeure pour lequel vous avez des indices forts de non-respect), il convient d'appliquer les diligences prévues à l'article L. 172-5. De même vous préviendrez systématiquement le procureur de la république dans le cas où, s'agissant d'un contrôle administratif, il vous serait nécessaire de faire appel au juge des libertés et de la détention pour pénétrer dans les locaux ou, dans le cas où des documents administratifs, l'absence de réponse à une mise en demeure... laissent penser à un non-respect de prescriptions, et donc à la constatation possible d'infractions pénales lors de la visite.
En pratique, il s'agit de prévenir le procureur de la République en cas de visite dans le cadre de contrôle pénal dans des lieux clos repris au 1° de l'article L. 172-5 qui correspondent dans la grande majorité des cas aux installations classées. Il convient au préalable d'arrêter avec le procureur les modalités de ce contact qui pourra dans la plupart des cas consister en un simple appel téléphonique à la permanence du procureur.

L'ordonnance ne prévoit pas l'information préalable du procureur de la République dans les cas de contrôles administratifs, telles les visites dites de récolement ou les inspections régulières

prévues dans le programme pluriannuel de contrôles de l'inspection des installations classées. L'absence d'information préalable du procureur ne fait nullement obstacle à ce que les infractions relevées lors de ces contrôles administratifs fassent l'objet d'un procès verbal (cf 3.6 ci après).

3.3. Visites des installations

Les conditions de visites diffèrent peu des conditions de visites menées en matière administrative.

Le seul point de différence se rapporte à la visite des parties de domicile avec l'accord de l'occupant. Dans ce cas, vous devez recueillir au préalable l'accord écrit de l'occupant avant de rentrer dans le domicile.

Le recueil des déclarations de l'exploitant revêt un caractère plus formalisé et dans l'idéal fera l'objet d'un procès verbal séparé dans les conditions rappelées ci après. On pourra néanmoins faire état dans le procès-verbal des informations recueillies dans le cadre de la visite administrative.

3.4. Saisie de document

En matière de police pénale, la saisie de document est possible dans le cadre l'article L. 172-11 et de façon similaire à ce qui est mis en place en matière de contrôle administratif. Bien que l'article L. 172-11 n'organise pas de mise sous scellés ni de procès verbal de saisie des documents il sera dressé, en cas de saisie, une liste des documents emportés par l'inspecteur dans les mêmes conditions que la saisie administrative.

En cas de refus de signature de la personne, mention en sera faite sur la liste et dans le procès-verbal de visite. Ces procédures sont également applicables pour la saisie d'éléments dématérialisés (fichiers, données informatiques etc …)

3.5. Contrôle d'identité

L'article L 172-7 permet maintenant à un inspecteur de l'environnement d'établir l'identité de la personne à l'encontre de laquelle il entend dresser procès-verbal.

Lorsque la personne, à l'encontre de laquelle l'inspecteur de l'environnement entend dresser procès-verbal, est dans l'impossibilité ou refuse de justifier son identité, il est désormais possible de faire application de l'article 78-3 du code de procédure pénale et de recourir à un officier de police judiciaire afin de contrôler l'identité de la personne (art. L. 172-7). Cette dernière sera alors retenue sur place ou dans le local de police où elle sera conduite aux fins de vérification de son identité, et présentée immédiatement à un officier de police judiciaire qui sera en mesure de fournir - par tout moyen - les éléments permettant d'établir son identité et qui pourra procéder, s'il y a lieu, aux opérations de vérification nécessaires.

Lors de l'établissement d'un procès verbal d'infraction la « petite » identité doit être établie avec le plus de précision possible et comporter autant que faire ce peut : le nom, les prénom(s), l'alias, la date de naissance, le lieu de naissance, la filiation (prénom du père et nom de jeune fille et prénom de la mère), la nationalité, la situation de famille, le nombre d'enfants, le domicile (adresse de résidence), la profession.

3.6. Cas du passage d'un contrôle administratif en contrôle pénal

Lors d'un contrôle administratif l'inspecteur de l'environnement peut être amené à constater des infractions pénales. Ainsi trois cas de figure peuvent se présenter :

3.6.1. Crimes ou délits ne relevant pas du domaine de compétence de l'inspecteur.

Dans ce cas, et en application de l'article 40 du code de procédure pénale vous établirez un avis au procureur de la république. Seront transmis, éventuellement ultérieurement, les rapports et procès verbaux pouvant éclairer le procureur sur les éléments d'infraction constatés dans ce cadre.

3.6.2. Contraventions ne relevant pas du domaine de compétence de l'inspecteur de l'environnement.

Dans ce cas, il n'existe aucune obligation pour l'inspecteur de rapporter ce type d'infraction qui pourra néanmoins faire l'objet d'une information aux services concernés (application de l'article L. 172-9)

3.6.3. Infractions relevant du domaine de compétence de l'inspecteur de l'environnement

La poursuite en matière pénale d'une visite ayant été entreprise comme un contrôle administratif est communément admise par la jurisprudence. Voir notamment dans ce sens (Cour de Cassation, chambre criminelle, 26 avril 2000 N° de pourvoi : 98-87869).

Néanmoins, le juge fixe des conditions qui doivent être respectées à peine de nullité. Il ne doit notamment pas s'agir d'un détournement de procédure : le contrôle administratif ne constitue pas un moyen détourné de pénétrer dans les locaux et de constater toute autre chose qui relèverait d'une forme d'autorisation d'accès aux locaux différente.

Dans le cas d'un contrôle administratif en matière d'installations classées, il s'agit de constater des infractions incidentes révélées lors du contrôle administratif et qui recouvre le même champ de contrôle. Qui plus est, les conditions de visites sont identiques (accès aux locaux en tout temps dès lors qu'une activité relevant de la législation installations classées est en cours).

Néanmoins, en cas de découverte de fait particulièrement grave (délits repris à l'article L. 173-3 notamment), l'information du procureur - par contact téléphonique à sa permanence - est recommandée.

Il convient également d'être vigilant dans le cas, peu courant en matière d'inspection d'installations classées (si ce n'est pour les chenils), où les activités en infraction sont commises dans les domiciles. Si le cas est susceptible de se présenter vous veillerez à ce que le consentement écrit de la personne soit recueilli dès le début du contrôle administratif. Cette précaution n'a, bien entendu, pas lieu d'être dans le cas ou vous pénétrez, sur invitation, au domicile de la personne pour consulter des documents etc …et non constater des infractions.

3.7. Recueil des déclarations

Les déclarations de toute personne susceptible d'apporter des éléments utiles aux constatations nécessaires à l'établissement des faits sont recueillies par procès verbal conformément aux dispositions de l'article L. 172-8. Le parquet exigera d'avoir ses auditions afin de procéder aux poursuites.

Outre les dispositions de cet article il est important de veiller à ce qu'une information claire des personnes entendues leur soit délivrée au préalable. Notamment il convient de leur notifier : Les raisons pour lesquelles elles sont entendues, qu'elles n'ont aucune obligation de répondre aux questions et qu'elles peuvent à tout moment quitter les lieux où elles sont entendues.

3.8. Actions postérieures aux contrôles

En matière de suites aux contrôles, il s'agit essentiellement de rédiger et de transmettre les procès-verbaux. Dans la plupart des cas un seul procès-verbal de constatation de l'infraction et de synthèse sera suffisant. Sa clôture fera courir le délai de 5 jours prévu à l'article 172-16 pour la transmission au procureur et au Préfet. Dans les cas complexes (plusieurs constatations, audition, saisie ou prélèvement etc.), il sera établi autant de procès verbaux que nécessaire qui seront transmis avec le procès-verbal de synthèse qui clôturera ainsi la procédure en enclenchant ainsi les délais de transmission.

3.8.1. Rédaction du procès verbal de constatations

Il s'agira d'être le plus précis possible sur les constats effectués par l'inspecteur de l'environnement. Sauf dans les cas ou il sert également de procès verbal de synthèse, il ne comportera pas de mention de clôture. Autant que faire ce peut, il faut enrichir ces procès verbaux par tous éléments de preuve (photographiques notamment) qui peuvent établir de la façon le plus indiscutable possible la matérialité des faits constatés. A compter du 1er juillet 2013, les procès-verbaux seront signés « l'inspecteur de l'environnement ».

3.8.2. Rédaction du procès verbal de synthèse (ou procès verbal d'infraction)

Le procès verbal de synthèse vient clôturer l'ensemble des constats effectués par l'inspection. Il doit rappeler les textes applicables, les faits et reprendre en annexe l'ensemble des procès verbaux établis dans le cadre des manquements constatés (PV d'audition, PV de saisies ou PV de constations). Il établit clairement les manquements reprochés et cite les textes (à recopier dans le corps du procès-verbal) ainsi que les peines encourues. Il précise également les codes Natinf infractions relevés.

Enfin il est clôturé et sa date de clôture lance le délai de 5 jours à peine de nullité prévu à l'article L. 172-16.

3.8.3. Transmission des Procès verbaux

La transmission des procès-verbaux, sous couvert du procès verbal de synthèse, est réalisée par l'agent de constatation directement au procureur et ce dans les cinq jours suivant la date de clôture du procès-verbal.
Néanmoins, dans un second temps et à la suite de cette transmission, il revient à la hiérarchie de s'assurer que ses agents bénéficient de son nécessaire soutien dans l'appréciation des situations qu'ils rencontrent et que la procédure retenue est la plus proportionnée possible (transmission accompagnée d'un rapport de présentation du contexte… etc.). Ainsi, le procès verbal signé par l'agent ayant procédé au contrôle ne doit contenir que les éléments factuels caractérisant l'infraction constatée. Il appartient à sa hiérarchie, selon les règles de délégation de signature en vigueur, de transmettre au procureur, par exemple dans une lettre de transmission du procès verbal, les éléments de contexte, les actions administratives menées par ailleurs et tout élément susceptible d'éclairer le procureur sur l'opportunité d'engager des poursuites.

Une copie des procès-verbaux est également, dans le cas des installations classées, transmise au Préfet en complément du rapport d'inspection et des propositions de suite administratives aux manquements constatés

Le but de la transmission simultanée des procès verbaux au procureur et au Préfet vise à permettre à ce dernier, avec l'appui de l'inspection le cas échéant, d'éclairer le procureur sur le contexte local et de lui indiquer les suites administratives qu'il compte donner aux constats de l'inspection.

4. Mise en œuvre des sanctions pénales

4.1. Information et relation avec les procureurs dans le cas d'un procès-verbal.

Il appartient à l'inspection ainsi qu'au Préfet, une fois la transmission au procureur effectuée, de répondre à ses demandes de compléments d'information voire, si le contexte l'exige de devancer ses demandes. Notamment un soin particulier sera porté dans l'information du procureur sur les suites administratives réservées aux manquements et sur l'effet de ces suites sur l'évolution de la situation.

4.2. La transaction pénale

Du fait de la complexité de la procédure la transaction pénale fera l'objet d'une circulaire distincte . Dans l'attente il est déconseillé, en matière d'installations classées de recourir à cette possibilité.

4.3. Présence aux tribunaux

La présence de l'inspecteur peut être requise lors de l'audience pour y apporter son témoignage sur les faits constatés. Dans ce cas et en fonction des décisions de la cour il peut ne pas être autorisé à assister au débat. Dans ce cas il est opportun que sa hiérarchie ou à défaut un collègue puisse assister au débat de manière, le cas échéant à pouvoir apporter un concours technique efficace au procureur.

La présente circulaire sera publiée au bulletin officiel du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie,

Le 19 juillet 2013

Pour le ministre de l'écologie, du développement durable
et de l'énergie et par délégation,

Le Secrétaire Général

SIGNE

Vincent MAZAURIC

La directrice générale de la Prévention des risques

SIGNE

Patricia BLANC