

Charte du contrôle en police de l'eau et de la nature

Cette charte s'applique aux contrôles réalisés dans le cadre de la mise en œuvre des réglementations environnementales sur l'eau et la nature, qu'ils soient de nature administrative ou judiciaire. La charte ne concerne pas les contrôles liés aux aides versées aux exploitants agricoles dans le cadre de la PAC. Pour ces derniers, on se référera utilement au guide des contrôles PAC (disponible sur le site Internet du ministère chargé de l'agriculture).

Cette charte a une vocation pédagogique ; elle rappelle les droits et les devoirs des contrôleurs et des contrôlés lors d'un contrôle, dans le respect de la réglementation existante. Dans ce cadre, pour une meilleure appropriation par le public concerné et pour une plus grande pédagogie, il peut être nécessaire de décliner cette charte au niveau départemental ou régional.

Pourquoi une police de l'eau et de la nature ?

Toute activité humaine a un impact sur les ressources naturelles, qu'il s'agisse de la faune, de la flore, de l'eau, de l'air, du sol ou des sous-sols, pour assurer des fonctions vitales comme respirer, boire, se nourrir, mais également pour fournir tous les produits (biens de consommation, bâtiments, infrastructures...) et services (transport, communication...) que nos modes de vie modernes requièrent. Or, aujourd'hui, certains besoins de nos sociétés engendrent un niveau de pression sur les ressources naturelles supérieur à leurs capacités de renouvellement. Nous devons donc poursuivre la réduction de ces impacts sur notre environnement.

La mise en œuvre des politiques publiques environnementales passe, au-delà des actions d'information, de sensibilisation et d'incitation toujours nécessaires, par une police de l'environnement efficace, à la fois au plan administratif et judiciaire, contrôlant l'application du droit de l'environnement par les particuliers, les collectivités locales et les acteurs socio-économiques et assurant un rôle de prévention des atteintes à l'environnement.

Au niveau communautaire, la France a l'obligation de sanctionner les atteintes à l'environnement. Par ailleurs, plusieurs directives et règlements nous assignent des obligations de contrôle et de rapportage de ces activités de contrôle¹.

La police de l'eau et de la nature intervient notamment dans le domaine de l'eau, des impacts environnementaux sur les milieux marins, des espaces protégés, des espèces protégées, de la protection des habitats et patrimoines naturels, de la chasse et de la pêche en eau douce, ainsi que dans d'autres domaines pour lesquels ses agents sont habilités, tels que l'usage des produits phytopharmaceutiques ou la pêche maritime.

Dans quel cadre s'inscrit son action ?

La police de l'environnement s'appuie en France sur deux dispositifs complémentaires.

- Le contrôle en police administrative consiste à vérifier que les activités soumises à un régime administratif sont menées avec le titre requis et dans le respect des prescriptions édictées. La police administrative est réalisée par les agents des services déconcentrés de l'État et des établissements publics, sous l'autorité des préfets. Les « agents chargés du contrôle » sont missionnés par leur autorité hiérarchique et n'ont pas besoin d'être commissionnés ni assermentés pour réaliser cette mission.
- Les contrôles de police judiciaire consistent à rechercher et constater les infractions prévues par la loi, et à en identifier les auteurs. Ils sont réalisés par les inspecteurs de l'environnement, agents des services déconcentrés de l'État et des établissements publics commissionnés et assermentés. La police judiciaire est placée sous l'autorité du procureur de la République, qui seul décide des suites données aux constatations d'infraction.

L'articulation intelligente et pragmatique de ces deux dispositifs, entre prévention, pédagogie et répression, est un déterminant essentiel de leur efficacité. Préalablement à chaque contrôle, l'agent définit dans quel cadre, administratif ou judiciaire, il intervient. Lors d'une opération de contrôle administratif, si l'agent de contrôle identifie une infraction pénale, qu'il est commissionné et assermenté et qu'il intervient dans le cadre prévu pour les procédures judiciaires, le contrôle devient alors une opération de police judiciaire.

La police de l'environnement est mise en œuvre par les agents des services déconcentrés de l'État (dans les DDT(M), les DREAL et les DD(CS)PP) et des établissements publics (notamment, l'ONEMA, l'ONCFS, l'AAMP et les Parcs nationaux), aux compétences hautement spécialisées. Ils inscrivent leur action dans un cadre clairement défini, qui leur confère des prérogatives adaptées, garantissant des contrôles proportionnés aux enjeux, le respect des libertés individuelles et

¹ Ainsi, dans l'arrêt de la CJUE dit des « poissons sous taille », c'est pour un défaut de contrôle du règlement pêche que la France a été condamnée à payer une somme forfaitaire de 20 millions d'euros et une astreinte de 57,8 millions d'euros par période de 6 mois.

l'information des personnes contrôlées.

Le plan de contrôle « eau et nature »

Les priorités nationales, déclinées et croisées avec les enjeux locaux, sont inscrites dans un plan de contrôle inter-services départemental. Établi par les services de l'État avec les établissements publics et les autres services de contrôle, le plan de contrôle est piloté par le directeur départemental des territoires – et de la mer dans les départements littoraux – sous l'autorité du préfet de département, et associe le procureur de la République.

Ce document oriente les contrôles prioritairement sur les territoires et les thématiques à forts enjeux environnementaux. Ces enjeux résultent d'une analyse fine des vulnérabilités (zones d'alimentation en eau potable, rivières fortement dégradées, zones humides ou autres zones naturelles menacées, espèces menacées d'extinction, etc.).

Le plan de contrôle est décliné par chaque service en programme de contrôles. Les Préfets de département assurent une communication adaptée lors de l'élaboration du plan de contrôle pour en faire partager les enjeux et lors de son bilan.

Les services de l'État et des établissements publics :

- veillent, lors de la réalisation du contrôle, à ce que les éléments contrôlés correspondent effectivement aux principaux impacts des activités sur les ressources ;
- s'efforcent de mettre en perspective et d'expliquer les enjeux qui motivent cette politique lors des contrôles et s'assurent, à chaque fois qu'une non-conformité est relevée, que les suites administratives et/ou judiciaires concourent à la faire cesser, c'est-à-dire à réduire le niveau de pression sur les ressources naturelles.

La majorité des contrôles s'exerce en application du plan de contrôles ; cependant les services de l'État et des établissements publics peuvent aussi être amenés à réaliser des contrôles suite à un signalement.

Déroulement du contrôle

Information préalable du contrôlé

On distingue le contrôle des prescriptions administratives individuelles, ciblés sur une installation ou une activité particulière et la surveillance du territoire, qui est la recherche sur un territoire déterminé des manquements et infractions à la réglementation. En cas de mission de surveillance du territoire, l'identité des contrôlés n'est pas connue à priori ; elle n'est recherchée que si une non-conformité est constatée ou soupçonnée.

Certains contrôles en police administrative peuvent être précédés d'un préavis, dans la mesure où cela ne nuit pas à l'efficacité du contrôle. Dans les cas où la personne contrôlée est prévenue du contrôle, elle est informée de l'objet de celui-ci, de la date et de l'heure prévue du contrôle, du service chargé du contrôle et des documents qu'elle doit tenir à disposition.

Lors de la programmation des contrôles, les services chargés du contrôle s'efforcent de prendre en compte la date du dernier contrôle au titre de la police de l'environnement dont l'opération a fait l'objet. Les services chargés du contrôle sont par ailleurs, amenés à revenir sur des installations précédemment contrôlées afin de vérifier le respect de mises en demeure, de mesures conservatoires ou l'absence de réitération d'une non-conformité.

Dialogue avec la personne contrôlée et investigations

Au moment de la prise de contact avec la personne contrôlée, les contrôleurs déclinent leur identité et se présentent avec courtoisie, dans un souci constant du respect d'autrui. Dans le cas de contrôles de police judiciaire, ils présentent leur carte de commissionnement.

Les contrôleurs exposent avec pédagogie le déroulement du contrôle et la réglementation correspondante. La personne contrôlée est dans l'obligation d'accepter le contrôle. Elle se comporte vis-à-vis des contrôleurs avec le respect dû à un agent chargé de missions de contrôle et dépositaire de l'autorité publique.

Les investigations des contrôleurs se limitent au périmètre de leurs missions. S'ils constatent des infractions en dehors de ce périmètre, ils les signalent au service de contrôle compétent.

Les contrôleurs informent la personne contrôlée de la nature des constats enregistrés et s'assurent du respect des procédures contradictoires.

Le contrôleur se limite à la recherche et au constat des non conformités qu'il explique à la personne contrôlée. Il n'est pas de son ressort de décider des suites qui y seront données, par le Préfet² en cas de contrôle administratif ou par le procureur de la République en cas de contrôle judiciaire.

Néanmoins, le contrôleur peut informer, à sa demande, la personne contrôlée des étapes ultérieures raisonnablement envisageables, soit administratives (mise en demeure, amende administrative, astreinte administrative, consignation de fonds, etc.) de la compétence du Préfet, soit judiciaires (PV, traitement par le parquet, transaction pénale, avertissement ou classement sans suite, etc.) de la compétence du procureur de la République.

Les devoirs et les pouvoirs du contrôleur

Les devoirs du contrôleur

Les agents chargés de contrôles respectent les libertés fondamentales du citoyen, et en particulier la protection du domicile. À ce titre, les lieux et les horaires de contrôles ainsi que les règles d'accès aux locaux sont encadrés (cf. ci-dessous).

Les agents de contrôle en police judiciaire respectent les droits de la personne contrôlée, et notamment la présomption d'innocence, garantis par le strict respect des règles de procédure pénale.

Lorsque cela est matériellement possible, le contrôleur recherche le dialogue avec le contrôlé, et en particulier, il :

- se présente à la personne contrôlée, présente sa carte de commissionnement s'il est commissionné et assermenté ;

² Dans quelques cas, l'autorité administrative compétente n'est pas le Préfet (par exemple : directeur de l'établissement public du parc national, président du Conseil régional dans le cas de réserves naturelles régionales). La charte se réfère au cas général dans lequel le Préfet est l'autorité administrative compétente.

- indique la réglementation visée par le contrôle et le cadre du contrôle (administratif et judiciaire) ;
- recueille les observations du contrôlé ;
- répond aux questions sur la réglementation et sur la suite potentielle des procédures, dans le respect du code de procédure pénale (secret de l'instruction).

Les pouvoirs d'investigation du contrôleur

L'agent de contrôle dispose de pouvoirs adaptés pour mener à bien ses missions. Ces pouvoirs diffèrent selon qu'il s'agit d'un contrôle administratif ou judiciaire.

Contrôle administratif	Contrôle judiciaire
Communication et saisie de documents ou de données	
Recueil de déclaration, sur place ou sur convocation	
	Prélèvement d'échantillon pour analyse
	Saisie de l'objet ou du moyen de l'infraction
	Consignation temporaire d'objets ou de dispositifs susceptibles d'être non conformes pour des investigations complémentaires

Lors d'une opération de contrôle administratif, si l'agent de contrôle identifie une infraction pénale, qu'il est commissionné et assermenté et qu'il intervient dans le cadre prévu pour les procédures judiciaires, le contrôle devient alors une opération de police judiciaire.

Les agents de contrôle ont accès aux lieux qu'ils ont à contrôler selon des modalités distinctes en police administrative et en police judiciaire.

Dans le cas d'un contrôle administratif, les agents de contrôle peuvent accéder aux lieux dans lesquels s'exercent ou sont susceptibles de s'exercer des activités réglementées par le droit de l'environnement. Ils ont accès aux parcelles agricoles ou forestières, même lorsque celles-ci sont clôturées.

Ils peuvent accéder aux locaux et espaces clos accueillant des installations, ouvrages et activités réglementés entre 8 et 20 heures et en dehors de ces heures, lorsque l'activité réglementée est en cours ou lorsqu'ils sont ouverts au public.

Dans le cas d'un contrôle en police judiciaire, les agents de contrôle ont accès à tous les lieux. Cependant, ils ne peuvent accéder aux locaux professionnels qu'entre 6 heures et 21 heures ou quand des activités réglementées sont en cours ou quand ces locaux sont ouverts au public.

L'accès aux locaux à usage d'habitation n'est possible qu'avec l'assentiment de la personne contrôlée, recueilli par écrit. En cas de refus, l'agent de contrôle devra, pour accéder à ces locaux, obtenir une ordonnance du juge des libertés et de la détention (cas du contrôle en police administrative ou dans l'exercice du droit de suite) ou recourir à un officier de police judiciaire (cas du contrôle en police judiciaire).

La présence du contrôlé n'est pas indispensable dans le cadre d'un contrôle judiciaire, et le contrôleur peut se déplacer sur les parcelles agricoles, sans avoir prévenu le contrôlé. La présence du contrôleur est tout à fait légitime sur l'exploitation agricole.

La tenue du contrôleur

Les agents techniques et les techniciens de l'environnement commissionnés et assermentés, affectés à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques, à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage et dans les établissements publics des parcs nationaux sont tenus de porter un uniforme, la plaque émaillée ou l'écusson de leur établissement d'affectation ainsi que la plaque de police et les insignes de leur grade.

Ces agents sont astreints au port de l'armement fourni par leur établissement. À l'initiative de leur chef de service départemental, ils peuvent déroger à cette obligation dans certaines conditions.

Les droits et devoirs de la personne contrôlée

Devoirs de la personne contrôlée

La personne contrôlée est tenue de décliner son identité et de laisser libre accès aux lieux où doit se réaliser le contrôle, sous réserve du respect des horaires, hormis dans le cas particulier des domiciles ou locaux à usage d'habitation.

La personne contrôlée doit tenir à disposition des contrôleurs les informations, données et pièces justificatives utiles et nécessaires et faciliter le déroulement du contrôle (accès aux installations, regroupement des animaux, accès aux logiciels informatiques, etc....).

Dans le cadre d'un contrôle inopiné, un délai de 24 heures est laissé au contrôlé s'il ne dispose pas dans l'immédiat des documents et pièces justificatives demandés par le contrôleur (exemple : parcelle éloignée du siège d'exploitation, point de prélèvement d'eau éloigné...)³.

Lorsqu'elle a été préalablement avertie du contrôle, la personne contrôlée se rend disponible à l'heure et au lieu prévu, avec les documents nécessaires à la réalisation du contrôle.

Opposition au contrôle

Si les contrôleurs ne peuvent conduire normalement leur mission (refus de communiquer des documents, entrave au bon déroulement, manque de respect de la personne...), ceux-ci quittent le lieu du contrôle. De façon générale, si le comportement de la personne contrôlée conduit le contrôleur à ne pas effectuer le contrôle ou à l'interrompre, le refus de contrôle est constaté par un procès verbal d'obstacle au contrôle. L'obstacle au contrôle est un délit.

Par ailleurs, selon la gravité des faits commis par la personne contrôlée à l'encontre du contrôleur, cela peut conduire au dépôt d'une plainte.

Dans les cas où il y a un risque que la personne contrôlée fasse disparaître des éléments de preuve après le départ des agents de contrôle, ces derniers peuvent requérir la force publique pour mener à bien les investigations nécessaires.

Droits de la personne contrôlée

Cas du contrôle administratif

En cas de contrôle administratif ayant conduit à relever un manquement administratif, la personne contrôlée peut faire part de ses observations dans un délai de quinze jours suivant l'envoi du rapport de manquement administratif.

En cas de mise en demeure, ainsi que de mesures et sanctions de police administrative, la personne contrôlée peut exercer son droit de recours (recours gracieux, recours hiérarchique, contentieux administratif), selon les dispositions prévues dans l'acte administratif en question.

Cas du contrôle en police judiciaire

Les contrôleurs peuvent recueillir, sur convocation ou sur place, les déclarations de toute personne susceptible d'apporter des éléments utiles à leurs constatations. Ces déclarations sont consignées dans un procès-verbal que les personnes entendues lisent et signent, après y avoir fait consigner leurs observations si elles le souhaitent.

La personne soupçonnée d'avoir commis une infraction bénéficie du principe de la présomption d'innocence, tant que sa culpabilité n'a pas été établie. À ce titre, l'agent de contrôle doit réunir tous les éléments utiles à la manifestation de la vérité, que ceux-ci tendent vers la culpabilité ou l'innocence de personne contrôlée.

La personne soupçonnée d'avoir commis une infraction est informée de la qualification, de la date et du lieu présumés de l'infraction qu'elle est soupçonnée d'avoir commise ou tenté de commettre. En outre, elle est informée de ses droits de quitter à tout moment les locaux où elle est entendue, de faire des déclarations, de répondre aux questions qui lui sont posées ou de se taire et d'être assistée d'un avocat (dans le cas où l'infraction est un crime ou un délit puni d'une peine d'emprisonnement).

Le cas échéant, elle est informée du droit d'être assistée par un interprète.

Respect des libertés individuelles dans l'accès aux locaux

L'accès à certains locaux professionnels et aux locaux à usage d'habitation est strictement encadré. En particulier, le contrôlé peut refuser que le contrôleur accède à son domicile, et exiger qu'il soit accompagné par un OPJ (en police judiciaire) ou qu'il soit muni d'une ordonnance du juge des libertés (en police administrative ou dans l'exercice du droit de suite).

³ Cette situation n'est pas applicable dans les cas d'activités mobiles (transports...) ou dans le cas où la réglementation requiert que la personne contrôlée ait le document administratif lors de la pratique de l'activité (permis...)

Suites du contrôle

Cas du contrôle administratif

Lorsqu'aucune non conformité est relevée, le service de contrôle informe par écrit la personne contrôlée qu'elle est en règle au regard des prescriptions contrôlées.

Lorsqu'une non conformité est relevée, un rapport de manquement administratif est établi à l'issue du contrôle. Il est transmis à la personne contrôlée qui peut faire part de ses observations sous quinzaine.

Si le manquement administratif est confirmé, l'intéressé sera mis en demeure de se mettre en conformité avec la réglementation dans un délai déterminé. En cas de refus d'obtempérer, il s'expose à des sanctions administratives et/ou à des poursuites judiciaires.

Cas du contrôle judiciaire

Si l'agent de contrôle constate une infraction, il en dresse un procès-verbal de constatation.

Dans un souci de transparence, lorsque l'agent identifie la personne susceptible d'avoir commis l'infraction, et que cela ne nuit pas à l'efficacité de l'enquête ou ne favorise pas la déperdition des preuves, il lui adresse un récépissé de visite indiquant la date, l'heure et le lieu du contrôle.

Le procès verbal est transmis au procureur de la République avec copie au Préfet dans les cinq jours qui suivent sa clôture. Le procès verbal ne peut légalement pas être transmis à la personne contrôlée à l'initiative du contrôleur ou de l'administration. Seul le procureur de la République peut autoriser la transmission de cette pièce de procédure, dans les conditions prévues par le code de procédure pénale.

Le procureur de la République décide des suites données au procès-verbal, en fonction de la gravité des faits. Dans le cas des infractions de gravité modérée, une transaction pénale pourra être proposée par l'administration au contrevenant, comme alternative aux poursuites.