



2021

**JUSTICE ET ÉCOLOGIE.  
PANORAMA DES PRINCIPALES RECHERCHES**

Rapport pour la Mission de recherche Droit et Justice

**Note de synthèse**

**Julien Bétaille**, Maître de conférences à l'Université Toulouse 1 Capitole, Institut des études juridiques de l'urbanisme, de la construction et de l'environnement (IEJUC EA 1919)

À travers le thème « Justice et écologie », le présent rapport a pour objet de dresser un panorama des connaissances acquises par la recherche concernant l'ensemble des réponses apportées par la justice, en tant qu'institution, aux atteintes à l'environnement. Il s'appuie sur un travail bibliographique (annexe 2) et sur une série d'entretiens menés avec des universitaires et des professionnels (annexe 3).

Sur un plan transversal, la recherche juridique en droit de l'environnement s'est de longue date saisie de ces questions, que ce soit à travers le thème de l'accès à la justice, du fonctionnement des divers mécanismes de responsabilité ou plus largement du contentieux de l'environnement. On note néanmoins un net regain d'intérêt pour ces questions ces dernières années. Cependant, le besoin d'une recherche juridique impliquant davantage les praticiens et la dimension pratique des questions contentieuses a été exprimé. Certains éléments transversaux sont débattus. Des points de vue contrastés s'expriment sur la justiciabilité réelle des normes internationales ou constitutionnelles. La question de la personnalité juridique de la nature apparaît intéressante sur le plan éthique mais son véritable intérêt pratique reste à préciser.

En premier lieu, s'agissant de la **répression pénale et administrative des atteintes à l'environnement**, les travaux de recherche dressent un constat assez sévère. Les deux modes de répression coexistent de manière coordonnée mais semblent souvent se reposer l'un sur l'autre pour assumer le poids de la répression, ce qui conduit à une forme d'impunité en matière environnementale. Celle-ci est mise en évidence au moyen d'analyses sociologiques, criminologiques et statistiques. L'analyse de l'ensemble de la chaîne répressive montre une faible pression de contrôle, des moyens de police jugés insuffisants, l'absence de transmission systématique des procès-verbaux au parquet, l'indulgence des autorités politiques et administratives, le faible nombre des sanctions prononcées, une doctrine judiciaire privilégiant la remise en état plutôt que la punition, une faible appropriation par les magistrats et, de manière générale, un manque de moyens institutionnels, humains et financiers. Quant aux peines, le montant des amendes reste peu dissuasif. Pire, celui des amendes effectivement prononcées a tendance à baisser.

Au-delà du constat, plusieurs sujets font l'objet de débats. La revendication de la création d'un crime d'écocide a tout d'abord remis sur le devant de la scène le thème des incriminations pénales. Si les entretiens ont révélé le faible intérêt pratique du crime d'écocide en droit interne, la nécessité d'élaborer de nouvelles incriminations autonomes se dégage. Celles-ci semblent plus facilement appropriables par les magistrats que les incriminations par renvoi, très fréquentes en droit de l'environnement. Certains ont émis l'idée de constituer une commission spéciale composée de professionnels et d'universitaires chargée de réfléchir à la question des incriminations pénales en matière d'environnement. La politique pénale est ensuite fréquemment critiquée. Plusieurs éléments tendent à montrer que la délinquance environnementale n'est pas complètement prise au sérieux. La politique pénale privilégie les alternatives aux poursuites au détriment de l'audience publique et se focalise sur la réparation, au détriment de la punition et de la dissuasion. La spécialisation des juridictions récemment souhaitée par le législateur est, malgré certaines critiques, plutôt perçue comme un progrès en faveur d'une justice environnementale plus efficace. Enfin, s'agissant de la répression administrative, l'impartialité du préfet dans l'exercice de son pouvoir de sanction est questionnée de longue date, à la fois par des

travaux sociologiques et juridiques. C'est entre autres ce qui motive certaines propositions de création d'une autorité indépendante en matière d'environnement. Plusieurs propositions existent à cet égard, par exemple sous la forme d'une « autorité publique indépendante en matière d'environnement » ou sous celle d'un « défenseur de l'environnement ».

L'étude des recherches consacrées aux répressions pénale et administrative a aussi permis de mettre en évidence un certain nombre de lacunes en termes de connaissance. De manière générale, il n'existe aucune évaluation globale et empirique du caractère « effectif, dissuasif et proportionné » des sanctions prononcées en matière d'environnement, selon la formule employée par la directive n° 2008/99/CE. Plus particulièrement, la fonction préventive de la punition n'a pas fait l'objet d'une évaluation empirique. Il manque encore une analyse détaillant précisément l'ensemble des maillons de la chaîne répressive en s'appuyant sur des statistiques exhaustives. Par ailleurs, la criminalité environnementale en tant que telle reste très mal connue. On ne dispose pas d'une image détaillée du profil des délinquants environnementaux, surtout s'agissant de la « petite » délinquance qui reste souvent dans l'ombre des grandes affaires médiatiques. La notion juridique de « gravité » pose en outre question au regard du caractère diffus des atteintes à l'environnement. Les atteintes peu graves échappent souvent aux diverses formes de responsabilité, alors même qu'elles ont probablement un impact cumulé important sur la dégradation de l'environnement. Un travail conjoint entre écologues et juristes pourrait se révéler particulièrement utile. Sur un plan plus pratique, les entretiens menés ont permis de confirmer l'insuffisante formation des acteurs de la justice aux questions environnementales (magistrats, avocats, corps d'inspection) de même que l'absence de culture juridique commune aux magistrats des deux ordres.

En deuxième lieu, les travaux de recherche portant sur la **justice civile en matière d'environnement** ont en particulier conduit la doctrine à faire émerger le concept de préjudice écologique et à accompagner les avancées jurisprudentielles et législatives afférentes.

Un certain nombre de questions font l'objet de débats. Alors que le montant des dommages et intérêts prononcés par le juge civil est perçu comme étant assez faible en la matière, certains s'interrogent sur le recours aux dommages et intérêts punitifs pour améliorer l'aspect dissuasif de la responsabilité civile. Le préjudice écologique soulève également beaucoup de questionnements. Ceux-ci portent d'abord sur son absence de reconnaissance en droit administratif. Pourtant, au moins depuis la loi de 2016 pour la reconquête de la biodiversité et son entrée dans le code civil, cela ne semble pas poser de difficulté juridique majeure comme en témoigne d'ailleurs sa première application par le tribunal administratif de Paris dans un jugement du 3 février 2021 (n° 1904967), même si cette avancée devra encore être confirmée. La montée en puissance du préjudice écologique devant le juge judiciaire soulève ensuite des interrogations sur les périmètres respectifs de ce type de préjudice par rapport au préjudice moral des associations de protection de l'environnement. Au-delà, la mise en œuvre du préjudice écologique reste difficile en pratique pour les associations, principalement en raison de ses modalités de réparation (par priorité en nature, principe d'affectation en cas de réparation par équivalent). Cet élément est important car ces associations constituent en pratique le principal acteur susceptible d'initier l'action en réparation. De manière générale, elles sont largement reconnues, que ce soit dans les travaux universitaires ou par les magistrat.es interrogé.es, comme étant l'un des principaux

moteurs du contentieux de l'environnement. Il reste que ces difficultés d'appropriation par les associations expliquent très probablement le faible nombre de décisions judiciaires sur le préjudice écologique.

Ces difficultés constituent l'une des lacunes de la recherche dans ce domaine. En effet, les obstacles pratiques à la mise en œuvre du préjudice écologique ne sont quasiment pas étudiés, en partie parce que cela nécessite une immersion dans la pratique de ce contentieux. De manière plus générale, on constate l'absence d'étude statistique du contentieux civil de l'environnement. Par ailleurs, les raisons de la faible mise en œuvre du régime de la responsabilité environnementale issue de la loi du 1<sup>er</sup> août 2008, de même que l'utilisation du référé civil en matière d'environnement, n'ont pas fait l'objet d'étude approfondie. Enfin, la question de la judiciarisation de la responsabilité sociétale de l'entreprise (RSE), des engagements volontaires et du devoir de vigilance apparaît comme un sujet émergent nécessitant davantage de connaissances.

En troisième lieu, les travaux portant sur la **justice administrative en matière d'environnement** sont traditionnellement assez nombreux. Sans y revenir en détail, il faut noter que l'accès à la justice administrative est relativement large, notamment pour les associations.

En revanche, les procédures de référé, essentielles pour prévenir les atteintes à l'environnement, semblent inefficaces malgré les dispositions spéciales adoptées par le législateur pour les renforcer. Cela est mis en évidence aussi bien par les professionnels que par les universitaires mais il manque encore une étude empirique d'ampleur pour avoir une image fidèle de la réalité.

Au-delà, c'est l'office du juge administratif en la matière qui soulève de plus en plus d'interrogations. Sous l'influence de l'exigence de sécurité juridique, le juge s'est vu confier d'importants pouvoirs de régularisation, sans compter les diverses possibilités de valider un acte administratif pourtant irrégulier. Sur ce sujet, une analyse globale des conséquences de cette exigence sur l'évolution du contentieux administratif de l'environnement et, surtout, sur la prévention des atteintes à l'environnement est nécessaire.

L'analyse de la jurisprudence du juge administratif pourrait en outre être approfondie. Le débat ancien portant sur le point de savoir si le juge administratif serait un « ennemi de l'environnement » ou un « juge vert » pourrait être dépassé à travers des analyses systématiques et critiques de la jurisprudence. La doctrine pourrait analyser la manière dont le juge exerce sa liberté d'interprétation des normes environnementales, notamment en mettant en évidence l'éventail des interprétations possibles de ces normes. Le choix d'une interprétation parmi plusieurs a en effet des conséquences très concrètes dans les faits, sur l'étendue de la protection de l'environnement. Ce type d'analyse constituerait un véritable apport de connaissance ouvrant la voie à une critique mieux étayée de la jurisprudence. En complément, il pourrait être intéressant d'exploiter plus largement les données statistiques concernant le contentieux administratif et d'analyser la jurisprudence sur la base de l'intégralité du dossier contentieux, et non uniquement sur la base de la décision du juge.

En quatrième lieu, la **justice constitutionnelle** s'est largement déployée en matière d'environnement par la combinaison de l'adoption de la Charte de l'environnement en 2005 et de la question prioritaire de constitutionnalité en 2008. La majorité des dispositions de la Charte de l'environnement sont désormais invocables en QPC, mais l'interprétation de la Charte en tant que telle reste souvent en retrait. Toutes les conséquences de ce texte

constitutionnel ne semblent pas encore avoir tirées. De plus, l'effet des décisions QPC apparaît souvent contrasté du fait de la modulation de leurs effets par le Conseil.

Plus largement, en matière constitutionnelle, c'est la question de la place du droit à l'environnement par rapport aux autres droits fondamentaux qui émerge aujourd'hui. Certains auteurs proposent de passer d'une logique classique de conciliation à celle de hiérarchie, actant en quelque sorte l'idée que l'environnement conditionne l'exercice de l'ensemble des droits et libertés.

En cinquième lieu, les **disciplines autres que le droit** apportent une plus-value substantielle à l'analyse des réponses de la justice aux atteintes à l'environnement, même si ce thème est moins approprié par ces disciplines.

Les travaux historiques ont montré l'ancienneté des tolérances administratives en matière d'environnement. De plus, la méfiance envers l'autorité judiciaire dans le traitement des litiges environnementaux est présente dès la fin du 18<sup>ème</sup> siècle. Il n'est dès lors pas étonnant de retrouver aujourd'hui encore une réticence marquée à l'égard des incriminations pénales autonomes, quasi-inexistantes en matière d'environnement. La voie administrative (police et sanction) a toujours été privilégiée.

S'agissant de la sociologie et de la science politique, des travaux ont mis en évidence la culture de l'accommodement existant en matière de répression environnementale. La logique de la régularisation est fréquemment privilégiée par rapport à celle de la punition, que ce soit en matière administrative ou pénale. Par ailleurs, le contentieux administratif initié par les associations contribue à pallier les carences du contrôle administratif de la légalité. Les associations obtiennent plus souvent gain de cause que les autres catégories de requérants et, contrairement à certaines idées reçues, les exploitants d'installations classées ont davantage recours au contentieux administratif que les associations. Quelques travaux particulièrement utiles analysent les registres d'arguments développés devant le juge administratif et le juge pénal ainsi que leur chance de succès par le biais d'études statistiques.

Les travaux menés en économie ont permis de montrer que l'action contentieuse des associations encourage le respect des normes, ce qui justifie de leur conférer un large accès au juge. De plus, il s'avère que la répression en matière d'environnement n'est pas nécessairement pénalisante pour l'économie. S'agissant du caractère dissuasif des sanctions, les sciences économiques montrent l'intérêt d'accroître les coûts escomptés pour dissuader la commission d'infractions. L'augmentation du quantum des peines est donc importante, mais également celle de la détection des infractions. La publication du jugement dans la presse apparaît également intéressante car elle génère une publicité négative pour le coupable.

En dernier lieu, l'état des connaissances a permis de mettre en évidence certaines **lacunes transversales** et certains **thèmes de recherches à explorer**. S'agissant des lacunes, il faut d'abord souligner l'absence de manuel juridique récent dédié au contentieux de l'environnement. On note également une faible connaissance des acteurs de la justice en matière d'environnement, de leurs stratégies contentieuses et de l'intérêt de leurs actions, ce qui s'explique en partie par le faible nombre de travaux menés dans les autres disciplines que le droit. Les recherches en sociologie sont notamment pénalisées par la faiblesse des statistiques disponibles. L'accès exhaustif et gratuit à l'ensemble des décisions de justice pose également des difficultés aux chercheurs comme aux professionnels. De façon plus générale, les études interdisciplinaires et les travaux fondés sur des données empiriques sont

extrêmement peu nombreux. Concernant les thèmes de recherche qui mériteraient d'être explorés, il s'agit entre autres de la dimension politique de l'ineffectivité, des conflits d'intérêts en matière d'environnement, de l'impact économique des procès environnementaux, de celui du contentieux associatif sur la qualité environnementale des décisions et des succès du droit de l'environnement.

En conclusion, il faut souligner que si les juristes continuent d'être les principaux chercheurs impliqués dans ce champ et qu'ils ont fourni un travail conséquent de production de connaissances, l'apport des autres sciences, s'il est logiquement moins important sur le plan quantitatif, ne doit en aucun cas être sous-estimé. Ce n'est en effet qu'en croisant les différents types de savoirs que l'on peut appréhender de manière globale la manière dont la justice répond aux atteintes à l'environnement.