



Synthèse

*Polices et justices de l'environnement :
Le cas de la Picardie*

*Sous la direction de
Jacqueline Flauss-Diem
Et de
José Lefebvre*

*Avec la collaboration de
Florence Jamay
François Rangeon
Nicole Decoopman*

octobre 2008

CEPRISCA
Centre de droit privé et de sciences criminelles d'Amiens

« POLICES ET JUSTICES DE L'ENVIRONNEMENT : LE CAS DE LA PICARDIE »

NOTE DE SYNTHÈSE

I. Cadre général de la recherche

La recherche qu'a entamée le CEPRISCA¹ (Centre de droit privé et de sciences criminelles d'Amiens, EA 3911, Université de Picardie-Jules Verne) en réponse à l'appel d'offres lancé par le GIP « Droit et justice », sur le thème « Polices et justices de l'environnement », se voulait originale par deux aspects : par la problématique adoptée quant à la finalité de l'étude menée, d'une part, et par sa délimitation géographique, d'autre part.

La Picardie présente un intérêt particulier de par sa configuration géographique et économique et de la complexité des structures qui s'occupent de l'environnement.

La Région Picardie est une région de caractère rural comptant moins de 2 millions d'habitants. Regroupant trois départements, elle se caractérise par le poids important de son agriculture, une surreprésentation de l'industrie et la faiblesse du tertiaire marchand.

Surtout, la Picardie dispose de ressources naturelles d'une grande diversité en même temps que d'une grande qualité : ainsi les zones nationales d'intérêt majeur préservées représentent environ 20% du territoire régional. Dotée d'une façade littorale importante, elle reste essentiellement une région rurale. Ces deux composantes en font une région extrêmement riche du point de vue de la biodiversité. Cependant, elle est soumise depuis plusieurs années à un certain nombre de mutations socio-économiques et technologiques qui font peser de nombreuses pressions sur le milieu naturel.

De son côté, le droit de l'environnement apparaît comme une nouvelle branche du droit du fait de l'application de règles juridiques spécifiques. Néanmoins, en dépit des nombreuses lois intervenues, qui permettent de couvrir l'ensemble des domaines concernés par l'environnement, ce droit continue à souffrir d'un certain manque d'effectivité.

Les principales causes de cette ineffectivité ont été relevées dans ses conclusions par la mission relative au renforcement et à la structuration des

¹ Ont contribué au rapport final, Mme Nicole Decoopman, Mme Jacqueline Flauss-Diem, Mme Florence Jamay, M. José Lefebvre, M. François Rangeon, tous enseignants à l'Université de Picardie-Jules Verne. Des doctorants ont également apporté leur contribution aux dépouillements.

polices de l'environnement, qui a rendu son rapport en février 2005² : segmentation et dispersion des moyens et des agents chargés d'appliquer les polices de l'environnement ; défaut de cohérence de la politique pénale ; absence d'efficacité de l'action judiciaire dans le traitement des infractions environnementales.

Face au constat sévère quant à l'effectivité des normes environnementales, l'hypothèse que nous voulions tester était que les règles de l'environnement peuvent avoir une structure propre dans la mesure où elles privilégient l'aspect préventif sur l'aspect purement répressif.

Cette posture intellectuelle quant à la structure propre de la norme environnementale impliquait d'étudier en pratique comment, dans la région Picardie, les différents acteurs concernés par les polices et les justices de l'environnement agissent et articulent éventuellement leurs actions.

Les outils utilisés pour apporter une réponse de terrain ont été :

- des questionnaires, parfois semi directifs, adressés à des destinataires choisis, notamment pour les associations et les entreprises ;
- des entretiens avec les personnes qui ont bien voulu nous recevoir ou nous répondre par téléphone (services déconcentrés de l'Etat, établissements publics, associations, entreprises) ;
- des statistiques officielles relatives à la Picardie (INSEE, DRIRE) ;
- des dépouillements de contentieux locaux aussi bien judiciaire qu'administratif.

II. Les résultats de la recherche

A. Le droit de l'environnement et ses polices en Picardie.

En Picardie, si les polices de l'environnement font preuve d'une efficacité variable, la restructuration des services déconcentrés qui est en mouvement tend à une efficacité accrue.

1.- Une efficacité variable des polices de l'environnement.

Les critiques de la mission en 2005 s'adressaient aux différentes polices représentant l'Etat dans les régions. Pour autant on ne saurait taire le rôle des collectivités locales en matière de polices de l'environnement.

a). **La présentation des administrations déconcentrées** intervenant en matière d'environnement montre à l'évidence la dispersion des compétences et la multiplicité des intervenants.

Néanmoins, on peut constater qu'en Picardie, les polices de l'environnement sont actives et la police des installations classées fait montre d'une indéniable efficacité ainsi que l'établissent les statistiques annuelles relatives aux contrôles, aux visites inopinées et aux sanctions administratives et pénales prises à la suite de ces inspections.

² Renforcement et structuration des polices de l'environnement, Ministère de l'écologie et du développement durable, 2005, 146 pages.

Si le bilan de l'activité de la police des installations classées peut être qualifié de positif, globalement, des faiblesses persistent, dues au fait que les autres polices de l'environnement ne sont pas aussi performantes que la DRIRE. C'est ainsi que la police de la chasse, de la nature, des sites et des paysages souffre de carences récurrentes et a une activité de police très limitée. Un obstacle essentiel est l'absence de structure et d'organisation générales, même si la DIREN joue pour ces polices un rôle d'animation au niveau régional et un rôle opérationnel au niveau départemental, une multitude de services interviennent, tels que les DDAF, les DDSV, les DDE entre lesquels la coordination est très insuffisante, voire inexistante. Les effectifs de ces polices sont en outre moins importants que ceux d'autres polices de l'environnement.

b). Parce qu'en Picardie **les collectivités territoriales** sont très nombreuses (2292 communes pour moins de 2 millions d'habitants), la question est de savoir si la décentralisation partielle des polices de l'environnement contribuerait à accroître l'effectivité de ces polices ou, au contraire, renforcerait la confusion qui règne en la matière.

Certes les compétences des collectivités territoriales en matière d'environnement paraissent réduites et subsidiaires par rapport à celles de l'Etat mais les questions les plus sensibles et les plus urgentes en Picardie, telles l'eau, la pollution des sols et la présence d'installations classées, relèvent au moins pour partie de leurs compétences de police.

En pratique, les maires utilisent peu l'arsenal des pouvoirs dont ils disposent. Les élus locaux privilégient le pédagogique, la prévention plutôt que la répression. Pour des motifs électoraux souvent, les maires ne souhaitent pas vraiment exercer pleinement leurs pouvoirs de police et en cas d'infractions graves, ils préfèrent saisir les services de l'Etat. Si elles n'exercent pas vraiment leurs pouvoirs de police, les collectivités territoriales sont, en revanche disposées à participer avec d'autres partenaires –autres collectivités locales, services de l'Etat ou associations de défense de l'environnement- à des actions renforçant ces polices. Les services de l'Etat de leur côté pensent que malgré la faiblesse et la dispersion des moyens, l'Etat reste le meilleur garant de l'intérêt général. La police de l'environnement apparaît comme le parent pauvre de la décentralisation.

2.- La recherche d'une efficacité accrue par la restructuration des services déconcentrés.

La police de l'environnement ayant été affichée comme une priorité par le Plan d'action stratégique de l'Etat en région Picardie d'octobre 2004, il était nécessaire d'analyser les évolutions intervenues dans l'organisation des services afin de mettre en œuvre cette priorité. Elle apparaît à travers la volonté de rationalisation en recherchant une meilleure coordination des services déconcentrés.

C'est ainsi qu'un rapprochement DRIRE/DIREN a été expérimenté entre 2005 et 2008 avec une préparation de la réorganisation des services en fonction de synergies spécifiques. Le projet a été abandonné au profit d'une

fusion à trois qui engloberait également la DRE. La mise en place effective de cette fusion est prévue pour le 1^{er} janvier 2009.

Un pôle environnement et développement durable a été également créé en 2004. Il rassemble des établissements publics parties prenantes fort variés. Il a vocation à servir de lieu d'échange sur les pratiques des services et vise à dégager des priorités d'intervention. De son côté la DIREN depuis 2004 a un rôle de tête de réseau pour les différentes polices de l'environnement, en particulier pour la police de l'eau –clubs MISE-, en relation avec la DRIRE si c'est nécessaire. De même, la DRIRE a un rôle de coordination au niveau régional de l'ensemble des services qui interviennent en matière d'installations classées. Enfin un certain nombre de structures de coordination au niveau départemental ont été mises en place.

En dépit de ces efforts, la coordination est encore suffisante et laisse subsister des îlots de fractionnement de compétence (déchets par exemple) qui nuisent à l'efficacité des actions administratives. Néanmoins, le mouvement de fusions qui est à l'œuvre en Picardie devrait apparaître comme une opportunité unique de regrouper les services chargés de l'environnement et de scinder les activités de soutien industriel de la DRIRE de celles de contrôle des normes environnementales

De son côté la police de l'eau, longtemps considérée comme souffrant d'une absence d'ineffectivité, est en voie de structuration et semble désormais décidée à renforcer son action, ce qui paraît indispensable vu le constat de la qualité médiocre de l'eau potable en Picardie et du fait que, seul un tiers des STEP de Picardie sont conformes aux normes. On assiste donc à un renforcement de la coordination des services avec la création d'un « guichet unique » de l'eau (MISE et maintenant DISEMA). Enfin, les personnels de la police de l'eau (ONEMA) et de la nature (ONCFS) devraient être mutualisés et placés sous l'autorité de la nouvelle direction départementale, la DDEA.

Conclusion : Il apparaît ainsi qu'en Picardie, les polices de l'environnement sont sur le point de parvenir à un regroupement rationnel des compétences grâce à la fusion de services en charge de l'environnement, programmée au 1^{er} janvier 2009. On peut en espérer une meilleure efficacité ; mais certaines polices restent excentrées par rapport à ce rapprochement en dépit d'efforts de coordination entre elles. Le comportement timoré des collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences environnementales laisse aux services de l'Etat la main mise sur l'exercice effectif des polices de l'environnement.

B. Le droit de l'environnement et les justices.

Les critiques de la mission en 2005 s'adressaient essentiellement aux juridictions pénales. Néanmoins certaines d'entre elles valent sans doute pour les juridictions administratives qui participent également du respect dû aux prescriptions environnementales.

1.- Un contentieux globalement peu important.

Selon la mission, le manque d'effectivité de la règle environnementale est dû à un désintérêt des juridictions appelées à intervenir en ce domaine qui

se traduirait par le peu d'importance quantitative du contentieux de l'environnement.

La recherche menée en Picardie confirme cette critique. En effet, il ressort très clairement des dépouillements effectués que, tant pour le Tribunal administratif d'Amiens que pour les parquets des trois tribunaux étudiés, le contentieux de l'environnement occupe une place extrêmement limitée dans le volume global des affaires traitées. Pour les parquets des tribunaux d'Amiens, de Saint-Quentin et de Soissons, le pourcentage des affaires environnementales sur les plaintes et procès-verbaux reçus n'atteint jamais les 2% ; il est de 5 à 10% du contentieux total par année pour le Tribunal administratif.

Le contentieux relatif à l'environnement reste donc bien un contentieux marginal, et l'on peut sans doute généraliser la situation picarde.

2.- Un contentieux administratif marqué par l'urgence et la légalité.

Si le contentieux de l'environnement est quantitativement peu important, il est néanmoins riche qualitativement, la première difficulté étant d'adapter une vision large de « l'environnement » au plan de classement de la jurisprudence administrative retenu par le Conseil d'Etat.

La rubrique environnement comporte 75 décisions pour les trois années étudiées (2004-2005-2006). Le contentieux des installations classées pour la protection de l'environnement est, sans surprise, le contentieux le plus important d'un point de vue quantitatif puisqu'il concerne 41 décisions. Les requérants sont majoritairement des personnes morales de droit privé, -les sociétés civiles et commerciales ont déposé 30 recours, les associations en ont déposé 11-, les personnes morales de droit public n'intervenant que de manière marginale. Ce sont essentiellement les décisions des administrations déconcentrées qui font l'objet de recours, ce qui est assez logique eu égard aux compétences qu'elles détiennent en matière d'environnement. Ainsi, sur les 75 décisions concernées par la rubrique environnement, 63 des décisions attaquées sont des arrêtés préfectoraux. Nombre des requêtes introduites devant le tribunal administratif sont des référés ; dans la rubrique environnement, 28 d'entre elles sur un total de 75 tendent à obtenir du juge des référés soit la suspension d'une décision, soit la désignation d'un expert en vue d'un constat ou d'une mesure d'expertise. L'importance des demandes de référés paraît assez naturelle car un certain nombre de décisions de l'administration, telles des autorisations d'installations classées, peuvent avoir des conséquences irréversibles pour l'environnement.

On remarque qu'un certain nombre de requêtes connaissent une issue favorable pour les requérants puisque la décision est annulée. On trouve l'essentiel de ces annulations dans le contentieux relatif aux installations classées, notamment pour les recours introduits par les exploitants contre des arrêtés préfectoraux leur imposant un certain nombre de prescriptions. Il apparaît de manière évidente, à la lecture de ces décisions, que ce sont essentiellement des questions de procédure qui motivent l'annulation plus que des questions de fond. Ce contentieux semble se caractériser, aux dires même des magistrats de la quatrième chambre du tribunal administratif d'Amiens, par une hypertrophie des moyens de procédure et des moyens de fond très limités. Les requérants préfèrent en effet s'orienter vers une

critique de forme et jouer au respect strict du légalisme si complexe en matière d'environnement.

En définitive, il serait bon que le plan de classement de la jurisprudence administrative soit revu pour tenir compte du caractère transversal des affaires d'environnement. En dehors de l'importance relativement élevée de la chasse et des carrières dans le contentieux du tribunal administratif d'Amiens où les installations classées jouent le premier rôle, la situation n'a rien de spécifique à la Picardie eu égard notamment à l'hypertrophie des moyens de procédure³.

3.- Un contentieux pénal à revisiter.

Si le contentieux environnemental représente moins de 2% des affaires traitées par les TGI d'Amiens, Saint-Quentin et Soissons, des enseignements peuvent néanmoins être tirés de cet échantillon de contentieux qui amènent à revoir certaines critiques formulées par la mission ou à remettre en cause des affirmations doctrinales.

En effet, si s'agissant de la nature des affaires dont sont saisis les parquets picards, l'originalité locale n'apparaît que pour le second motif, les infractions à la législation sur la chasse, puisque le premier est celui que l'on retrouve au plan national, à savoir le bruit et les tapages, l'intérêt de l'étude du microcosme de la région Picardie réside dans la mise en évidence d'un traitement judiciaire pénal bien plus efficace qu'on ne le dit généralement, en particulier pour l'engagement de la poursuite et la signification du classement sans suite.

a). Des agents poursuivants actifs.

Pour reprendre les critiques adressées au traitement judiciaire pénal des infractions environnementales, sous l'angle de l'engagement des poursuites, on a pu attribuer un résultat insatisfaisant à la répression pénale parce que, d'une part, il s'agit d'incriminations difficiles à constater à raison du caractère technique, spécialisé des mesures, ce qui semble devoir éliminer les polices générales, et, d'autre part, parce que ces infractions peuvent être caractérisées alors même qu'aucun dommage n'a encore été subi, laissant ainsi la mise en œuvre de la répression aux mains des autorités poursuivantes.

Une confrontation de cette affirmation aux enseignements que l'on peut tirer de l'origine des saisies des trois parquets picards est éclairante. Il apparaît nettement que ces parquets sont saisis pour l'essentiel au moyen de procès-verbaux, ce qui implique que ce sont des agents habilités à dresser ces procès-verbaux qui interviennent. Or parmi ceux-ci, ce sont les polices de droit commun –Gendarmerie et police nationales- qui sont les plus grands pourvoyeurs. Quant aux polices spéciales, si par rapport à la masse globale des procès verbaux elles sont discrètes, elles n'en sont pas moins actives dans le champ limité de leurs compétences.

D'une manière plus générale, l'origine des saisies est une question qui mérite critique car il est évident que la confusion, l'indétermination des

³ D. Rémy, Le juge administratif et la politique de l'environnement, Revue juridique de l'environnement, n° spécial 2004, p 137.

données relatives aux sources des affaires dont les parquets sont saisis illustre la multiplicité des services de l'Etat intervenant en matière environnementale. Compte-tenu des résultats relevés en Picardie, une proposition est avancée pour remédier à cet état de fait : reconnaître le rôle essentiel de la gendarmerie nationale et lui conférer de nouvelles compétences en en faisant la "police référant".

b). Une réponse pénale significative mais mal comprise.

Un autre motif d'inefficacité de la répression pénale en matière environnementale est avancé qui tient à la rareté des poursuites, le nombre de classements sans suite étant important en ce domaine.

Ceci est largement infirmé par l'analyse menée en Picardie, non pas tant sur le nombre des classements sans suite que sur l'incompréhension de la signification du classement sans suite dans l'arsenal des mesures répressives. Deux journées, celle organisée par le Parquet général de la Cour d'appel d'Amiens en juin 2007 et celle organisée par le Ceprisca en juin 2008, ont permis de démystifier le classement sans suite aux yeux des administrations compétentes en matière de police de l'environnement et des associations de protection de l'environnement, qui le perçoivent comme une absence totale de réaction du parquet qu'elles ont saisi.

Ceci a nécessité une mise au point de la part de certains parquets qui ont rappelé que le principe de l'opportunité des poursuites leur appartient et qu'il n'est pas souhaitable que les administrations procèdent à une pré-opportunité en ne choisissant de transmettre au parquet que les cas où toute mesure autre a échoué. Dès lors que les faits que les inspecteurs constatent sont susceptibles de qualification pénale, ils doivent les transmettre au parquet qui appréciera la suite à donner à l'affaire.

De plus les analyses statistiques fines effectuées sur la motivation des classements sans suite démontrent que loin d'être la traduction d'un désintérêt de la justice pour l'affaire, celui-ci est une véritable réponse judiciaire avec des facettes variées, dont certaines, notamment en matière d'alternative aux poursuites, de rappel à la loi ou de réparation du préjudice, concrétisent une réponse pénale réussie aux faits commis. Si pour les trois parquets étudiés la motivation d'un tiers des classements est l'absence d'infraction, arrivent en second les classements suite à une mesure d'alternative aux poursuites avec une place privilégiée pour le rappel à la loi. Il y a donc un intérêt évident attaché par les parquets picards aux infractions touchant l'environnement, d'autant qu'arrive en troisième position, la régularisation d'office, c'est-à-dire le constat d'une mise en conformité de l'auteur de l'infraction avant même l'intervention du parquet.

En définitive, les infractions en matière d'environnement ne sont pas délaissées par la justice pénale en Picardie. Grâce à l'activité des services de polices générale et spéciales, la transmission des faits répréhensibles s'effectue bien. S'il n'y a pas toujours réponse punitive à la hauteur des attentes, sauf en matière de chasse, les parquets sont néanmoins actifs. Lorsqu'ils classent sans suite, ils donnent une réponse pénale, ce qui ne paraît pas évident pour ceux qui les saisissent. La crainte de la sanction

pénale peut même amener une effectivité de la norme environnementale avant même qu'intervienne cette sanction. Pour accroître cette effectivité, une rationalisation des services de la justice pénale en Picardie pourrait avoir lieu : instauration d'un Tribunal de grande instance ayant une compétence spéciale en matière d'environnement, ce qui rapprocherait les acteurs de la poursuite, avec une compétence étendue à toute la Région Picardie pour mettre fin aux limites purement administratives qui nuisent à l'appréhension globale d'une pollution étendue à plusieurs départements. La réorganisation de la carte judiciaire en Picardie fournirait ainsi l'occasion d'une rationalisation sur ce sujet qui pourrait être menée à l'instar de celle qui est en train de s'opérer actuellement pour les polices administratives avec la fusion DRIRE/DIREN/DDE. A l'instar de ce qui se pratique pour la DRIRE, on pourrait suggérer au parquet Général d'organiser des opérations « coup de poing » visant un type d'infraction environnementale, ce qui unifierait l'action publique des parquets au niveau régional et rendrait plus perceptible et cohérente l'activité judiciaire en ce domaine.

C. Le droit de l'environnement et l'acclimatation au milieu local.

Le fait que le droit de l'environnement ne soit pas aussi effectif qu'il devrait l'être nous semble largement conditionné également par la situation du milieu local dans lequel il a vocation à s'appliquer. A cet égard, les associations, les collectivités territoriales jouent un rôle important sur le comportement des citoyens alors que les entreprises sont « le destinataire final » de la réglementation techniquement la plus contraignante. Comment, sur le terrain, ces acteurs participent-ils à l'effectivité des normes environnementales ?

1.- Des associations très discrètes.

Ainsi les associations de défense de l'environnement ont de nombreux contacts avec les élus et ont parfois l'oreille des préfets et sous-préfets parce qu'elles ont une crédibilité certaine auprès de ces interlocuteurs. Elles assurent de la sorte une mission de prévention qui se situe même en amont des polices par l'information du public. Cette action pédagogique se veut comme une politique militante, favorisée par le travail en réseau entre associations indépendantes.

Pourtant les associations, excipant de leur absence de connaissances juridiques et de la faiblesse de leurs moyens hésitent à saisir la justice car la culture et l'objet de l'association ne les y préparent pas. Lorsqu'elles recourent à la justice, elles saisissent plutôt le juge administratif, ce qui est logique puisqu'elles attaquent généralement une mesure ou un acte administratifs et que, dans la recherche de l'efficacité de leur action, il faut agir vite, avant que le dommage ne soit réalisé.

2.- Des collectivités territoriales hésitantes.

Les collectivités territoriales, timorées dans l'usage de leurs pouvoirs de police, n'osent sanctionner les administrés...sous peine d'un retour de flamme électoral. Les élus locaux ont des relations ambivalentes aussi bien avec les associations de défense de l'environnement, qu'ils craignent tout en les subventionnant modestement, et avec les administrations

déconcentrées en charge des polices de l'environnement. Ils sont utilisés par elles comme des relais indispensables et, en dépit de leur association à des projets pilotés par ces administrations, celles-ci n'hésitent pas à manier la carotte-les subventions- ou le bâton en les menaçant de sanctions s'ils ne font pas respecter la réglementation.

Il n'est pas certain qu'au vu de l'imbrication des compétences du maire au sein de celles des services de l'Etat, l'action des collectivités territoriales en matière de police de l'environnement n'ajoute pas à l'émiettement de celle-ci et ne contribue à l'ineffectivité de la norme environnementale. L'action incitative des collectivités territoriales pour inviter les citoyens à un comportement respectueux des normes environnementales paraît plus intéressante de ce point de vue.

3.- Des entreprises trop dépendantes de la situation économique.

En ce qui concerne les entreprises picardes, elles sont peu nombreuses à s'être ouvertement engagées dans une démarche de respect de la réglementation environnementale ; seules 2% d'entre elles sont certifiées ISO 14 000. En raison de la particularité structurelle du tissu industriel picard, un doute naît sur un respect effectif des normes environnementales par toutes les entreprises picardes. Si la réponse est largement positive pour certains secteurs d'activité, tel la chimie très présente sur le territoire régional ; elle est incertaine pour la grande majorité des petites entreprises de Picardie qui pour des raisons de taille, de moyens financiers, de fragilité économique, ne peuvent s'aligner sur une conformité réelle à la réglementation en matière d'environnement.

L'anticipation de l'arrivée d'une nouvelle réglementation environnementale est assurée par les corps intermédiaires, syndicats patronaux et organes consulaires, qui mettent en place des structures d'information, mais la concrétisation des changements technologiques impliqués par la réglementation semble repoussée à la limite légale prévue. Ceci accroît le rôle des polices de l'environnement dans le suivi du fonctionnement des installations. Les visites de contrôle des inspecteurs sont plutôt mal supportées par les entreprises d'autant que les mesures prises à leur suite sont nombreuses. L'administration des polices de l'environnement inspire une crainte certaine chez les entreprises. L'activité des polices justifie également un tarissement des contentieux et, même si les entreprises introduisent la majorité des requêtes devant le tribunal administratif, elles ne le font que poussées à bout car elles n'aiment pas le droit en général et guère plus la réglementation environnementale, même si elles ont pris conscience qu'il est devenu nécessaire de s'engager dans une économie de développement durable.

En résumé, pour ces trois acteurs, une préparation satisfaisante au respect des normes environnementales est assurée mais on peut craindre une conformité aléatoire au droit de l'environnement pour un certain nombre d'entreprises picardes, et d'une manière générale, le recours à la justice n'est conçu que comme une voie ultime.

J. FLAUSS-DIEM
Professeur à l'UPJV.