

**POUR UNE JUSTICE DE L'ENVIRONNEMENT ?**

**ÉVALUATION D'UNE ACTION DE  
MODERNISATION DE L'ACTIVITÉ JUDICIAIRE :  
L'ACTION PRO-ACTIVE DU PARQUET DE  
PONTOISE**

**La dynamisation de la politique pénale en matière de  
protection de l'environnement**

par P. LASCOUMES

en collaboration avec

I. SILLON et

N. DANGLADE

Paris, Août 1991

**POUR UNE JUSTICE DE L'ENVIRONNEMENT ?**

**ÉVALUATION D'UNE ACTION DE  
MODERNISATION DE L'ACTIVITÉ JUDICIAIRE :  
L'ACTION PRO-ACTIVE DU PARQUET DE  
PONTOISE**

**La dynamisation de la politique pénale en matière de  
protection de l'environnement**

par P. LASCOUMES

en collaboration avec

I. SILLON et

N. DANGLADE

Paris, Août 1991

# PLAN

## INTRODUCTION

- I. La modernisation de la justice : dynamisation et innovation ... 1
- II. Un terrain d'application privilégié : la protection de l'environnement ..... 3
- II. Une recherche-action pour assurer le suivi de cette politique parquetière ..... 5

## I<sup>e</sup> partie :

### TERRITORIALISATION DE LA POLITIQUE PUBLIQUE D'ENVIRONNEMENT ET CONFLITS D'AUTORITE,

### PROBLEMATIQUE DE LA RECHERCHE ..... 7

- I. Territorialisation de la politique publique d'environnement .... 7
- II. Place de la justice dans le système de gestion administrative du contentieux d'environnement .....10
  - A. De la légalité à l'opportunité : les principes du contrôle administratif .....10
  - B. Les effets pervers du recours marginal au judiciaire .....12

## II<sup>e</sup> partie :

### LES FORMES D'ACTION DU PARQUET DE PONTOISE ..... 15

- Introduction : la genèse d'une politique judiciaire pro-active .... 15
- I. Une politique partenariale ..... 17
  - A. Incitation à l'action par la communication ..... 19
  - B. Concertation dans l'action ..... 22
- II. Une politique judiciaire centrée sur les médiations ..... 31
  - A. Le parquet négociateur ..... 32
  - B. Le parquet sanctionnateur ..... 40
- III. Une politique pénale déployée : dynamique du mouvement, poids des résistances ..... 41
  - A. Une politique pénale déployée ..... 41
  - B. ...déployée jusqu'où ? ..... 43

III <sup>e</sup> partie :	
L'ACTION PRO-ACTIVE DU PARQUET DE PONTOISE, ANALYSE QUANTITATIVE .....	46
I. Méthodologie .....	46
II. Le champ infractionnel couvert.....	49
III. Une nette progression des signalements.....	55
IV. Modes de traitement. Devenir procédural (classement / poursuite et décision) 1989-1990 .....	58
A. Les classements .....	59
B. Les décisions et poursuites .....	64
 LES TROIS PALIERS D'UN PROJET DE SERVICE -	
Bilan de l'évaluation .....	71

## INTRODUCTION

### I. LA MODERNISATION DE LA JUSTICE : DYNAMISATION ET INNOVATION

Penser le renouvellement du service public, ce n'est pas seulement définir de nouveaux objectifs d'action et renouveler les moyens d'intervention. Un temps préalable est à envisager, celui d'une dynamisation des moyens d'action existants que les habitudes professionnelles et les contraintes matérielles ont souvent tendance à réduire.

L'action parquetière est un exemple significatif de ces domaines où le poids des urgences combiné à la force des habitudes conduit à envisager et à pratiquer sur un mode restrictif. Depuis une dizaine d'années, différentes expériences sont venues *diversifier les registres d'action de traitement des affaires par le parquet*. En particulier, un meilleur contrôle des relations entretenues avec la police et les administrations a été l'objet de tentatives plus ou moins concluantes pour contrôler leurs pouvoirs discrétionnaires.

C'est cette question que nous nous proposons de reprendre à travers les contentieux relatifs à la protection de l'environnement. La politique pénale entreprise à Pontoise en ce domaine, depuis deux ans, vise à *dépasser les particularismes respectifs par une action pro-active du parquet*. Les expériences menées dans d'autres domaines, telle la circulation routière, ont montré que l'action concertée est insuffisante lorsqu'elle ne débouche pas sur des actions concrètes.

Nous pouvons parler de pratique de modernisation de la fonction judiciaire dans la mesure où les initiatives prises dans cette juridiction tendent à *dépasser un problème général récurrent : celui de la dualité d'autorité dans la gestion de nombreux contentieux*. Le domaine de la protection de l'environnement en fournit un exemple hautement significatif. En effet, l'institution judiciaire y est en interaction, non pas avec une administration spécialisée (fisc, inspection du travail), mais avec une collection d'interlocuteurs (D.R.I.R., D.D.A, D.D.E, D.D.A.S.S., préfecture, collectivités locales, services de gendarmerie et de police, etc.).

Ces interventions sont d'autant plus difficiles à maîtriser que l'action de ces acteurs est elle-même très décousue. Les agences mentionnées ne fonctionnent pas en système, mais sur un mode émiété. D.D.A, D.R.I.R., D.D.E, service de la navigation, bureau environnement des préfectures, chacun agit d'abord selon des objectifs et des logiques internes, faute de lieu réel de concertation. De plus, leurs régulations se trouvent aussi fortement influencées par les enjeux de politique locale. Alors, où se définit, dans un département, la politique de la protection de l'environnement ? Comment s'élabore l'action publique en ce domaine ? Il est à peu près impossible de répondre a priori à une telle question. Seules des études de terrain peuvent éclairer la connaissance des systèmes d'action concrets. L'institution judiciaire peut tenir un rôle extrêmement important dans la formulation et l'animation d'une telle politique. Elle prend alors appui sur *l'utilisation pleine et entière des articles 40 et 41 CPP*, qui visent à rappeler, et au besoin à définir, les règles du jeu collectif dans le traitement des contentieux :

— il s'agit d'une part de fixer des procédures de communication et de traitement des affaires afin d'ajuster les pouvoirs discrétionnaires de chacun ;

— d'autre part, il s'agit de proposer au plan judiciaire une "troisième voie de traitement" que l'on pourrait nommer "classement actif" dans la mesure où elle repose sur une négociation cadrée en forme de médiation ou de conciliation.

Cet ensemble d'actions relativement originales peut entrer dans le cadre de ce que la terminologie actuelle de réforme du service public nomme "un projet de service"<sup>1</sup>. Mais l'ambition de la démarche est implicitement supérieure. Elle vise la restauration de l'autorité judiciaire dans des secteurs où elle a difficilement pris par une dynamisation de l'action parquétière. Une idée force mène le projet : l'action de la justice est indissociable, en ce domaine, des actions éparses d'autres administrations et des collectivités locales. Il s'agissait alors concrètement, pour la justice, de se positionner dans un ensemble de régulations éclatées, pour les comprendre puis les coordonner. Avec, à l'horizon, la volonté de

---

1. A. CLAISSE, "Qu'est-ce qu'un projet" (p. 181-185) et D. BARGAS, "Les démarches de projet : une méthode efficace mais exigeante pour la réforme administrative" (p. 309-314), *Revue Française d'Administration Publique*, n° 54, avril-juin 1990.

cadrer la légalité de ces pouvoirs discrétionnaires et, surtout, de finaliser des actions communes. *Mobilisation interne des ressources institutionnelles et revalorisation de l'institution auprès de tous les interlocuteurs extérieurs se renforcent mutuellement.*

## II. UN TERRAIN D'APPLICATION PRIVILÉGIÉ : LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

La question de la dynamisation de la politique locale de protection de l'environnement est en pleine actualité.

Depuis sa création en 1971, le ministère de l'Environnement souffre de l'absence de services extérieurs véritables. Tout au plus dispose-t-il de délégations régionales à l'architecture et l'environnement (DRAE) qui sont de fragiles relais, dépourvus des pouvoirs nécessaires à une véritable coordination locale de la politique en matière d'environnement. A compter du 1<sup>er</sup> janvier 1991, une nouvelle organisation régionale devrait se mettre en place, et ceci sous trois formes :

- *création* d'une direction régionale de l'environnement (DIREN),
- *renforcement* des missions d'environnement des directions régionales de l'industrie et de la recherche (D.R.I.R. devenant DRIRE),
- *rapprochement* des directions départementales de l'équipement (D.D.E) et de l'agriculture (D.D.A) afin de mieux articuler leurs interventions entre elles et avec les deux précédentes.

C'est donc une *restructuration en profondeur de l'administration territoriale de l'environnement qui est en cours*. Elle est d'autant plus importante que les problèmes de mise en œuvre de la politique publique en ce domaine sont régulièrement relevés, voire dénoncés. On peut distinguer trois types de problèmes :

- *insatisfaction des usagers* : aux revendications militantes des premiers écologistes des années 70 dénonçant à travers les atteintes à l'environnement le modèle de développement industriel, se sont substituées des revendications moins protestataires mais beaucoup plus générales. *C'est aujourd'hui à travers la capacité à gérer et préserver le patrimoine commun que sont jugés tant les industriels que les autorités*

*publiques*. Si, dans le public, les préoccupations en matière d'environnement se situent depuis plusieurs années parmi les plus prégnantes, *la capacité à gouverner concrètement en ce domaine est perçue comme toujours très insuffisante*<sup>1</sup>.

• *fractionnement des interventions publiques* : un des principaux intérêts du domaine de l'environnement pour la sociologie administrative réside dans la diversité des acteurs publics impliqués. En effet, faute de service extérieur véritable, le ministère de l'Environnement<sup>2</sup> devait s'appuyer pour l'exécution de ses décisions sur les services extérieurs des autres ministères (D.R.I.R., D.D.E, D.D.A, D.D.A.S.S., navigation fluviale pour l'essentiel), sur les préfetures et les collectivités locales. Mais *cet ensemble d'organismes ne fonctionnait absolument pas en réseau et chacun privilégiait ses priorités et ses logiques d'action internes*<sup>3</sup>. A l'intérieur de chacune, logiques d'influence et de mission pro-environnementale et logiques d'aménagement et de développement s'affrontaient sans cesse.

• *des personnels tirillés dans des dilemmes d'action* : contrairement à une perception commune, la politique publique de défense de l'environnement ne repose pas sur une prise en compte unilatérale de cette finalité mais sur une série de compromis entre des intérêts contradictoires. La protection des milieux et du cadre de vie est toujours compensée par la prise en compte d'autres objectifs (développement industriel, agricole et touristique, aménagement du territoire, etc.<sup>4</sup>). *Les acteurs administratifs sont chargés d'assurer en permanence la pondération entre ces intérêts divergents pour fonder leurs décisions. D'où pour eux de fréquents dilemmes d'action*<sup>5</sup> et le recours à des *stratégies d'adaptation complexes*, mêlant des éléments d'universalisme

1. "Les Français, l'environnement et le plan pour l'environnement", Paris, CSA, juillet 1990. Seconde préoccupation pour l'avenir après l'économie, l'action gouvernementale est sévèrement jugée : 12 % la jugent très utile, 38 % la jugent peu utile ou inutile.

2. Plus souvent d'ailleurs secrétariat d'État que ministère.

3. P. LASCOUMES, E. JOLY-SIBUET, *Administrer les pollutions et nuisances*, Paris, SRETIE, Ministère de l'Environnement, 1985 ; R. ROMI, *L'administration de l'environnement*, Paris, Erasmé, 1990.

4. P. LASCOUMES, "La formalisation juridique du risque industriel", *Sociologie du travail*, n° 3, 1989, p. 15 et suiv.

5. Notion reprise par J. PADIOLEAU, *L'État au concret*, Paris, P.U.F., 1982, p. 142-150 et F. DUPUY, J.-C. THÉNIG, *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, 1985, p. 62.

juridique (la même règle pour tous), de transaction (le cas d'espèce prévaut sur la règle générale) et d'abstention (choisir de ne pas agir). Faute de projets collectifs en termes d'environnement, chaque auteur se voit tiraillé entre des logiques contradictoires.

Insatisfaction des usagers, fractionnement des interventions publiques et dilemmes d'action des personnels renvoient, chacun à leur façon, au problème général des carences de l'organisation territoriale et aux conflits de rationalité qui caractérisent le fonctionnement des services.

Enfin, en ce qui concerne plus précisément la justice et son rôle dans la politique d'environnement, le récent rapport de la commission "Écologie et Actions publiques" (6 juin 1991) est venu rappeler les principaux éléments de diagnostic effectués ces dernières années : "A la multiplicité de ces normes constitutives d'un droit de l'environnement protéiforme, correspond celle des services chargés de concourir à leur mise en œuvre" (p. 3). Quant aux juridictions de l'ordre administratif et judiciaire, elles paraissent dans leur ensemble peu préparées à la prise en charge des contentieux environnementaux, faute de formation initiale des magistrats et faute de priorité donnée à ces enjeux par rapport à d'autres<sup>1</sup>. Dans ses recommandations, le rapport reprend l'essentiel des innovations introduites à Pontoise (politique environnementale construite sur un partenariat local, spécialisation d'un magistrat, transparence et renforcement de la légalité dans les relations avec l'administration, traitement des dossiers privilégiant la médiation, etc.)<sup>2</sup>.

### III. UNE RECHERCHE-ACTION POUR ASSURER LE SUIVI DE CETTE POLITIQUE PARQUETIÈRE

La dynamisation de cette politique est créatrice de multiples effets qui, pour être bien maîtrisés, doivent être analysés, non pas à posteriori, comme cela a lieu souvent, mais au contraire en cours de processus afin de permettre au plus tôt les ajustements nécessaires. C'est pourquoi le parquet de Pontoise a pris contact avec notre équipe de recherche spécialisée dans l'analyse des politiques publiques, afin de nous impliquer au plus tôt dans cette action. *Cette démarche qui associe innovation et*

---

1. P. 30-35 du rapport.

2. P. 102-109 du rapport.

*évaluation par des tiers est à souligner en elle-même*, tant elle est rare. Le souci de “modernisation du service public” du parquet de Pontoise trouve là également une confirmation originale. La recherche-action entreprise pour fonder l'évaluation s'organise de la façon suivante :

1) bilan de la situation antérieure au démarrage de l'expérience par une récapitulation des signalements reçus et du suivi judiciaire donné aux dossiers d'environnement (1989) ;

2) bilan des signalements reçus depuis l'amorce de la nouvelle politique (1990) et analyse du suivi judiciaire des affaires (décisions juridiques et effets sociaux dans les cas où une obligation de faire a accompagné la décision de classement) ;

3) analyse des relations entre l'institution judiciaire et ses partenaires administratifs, images réciproques, différences dans les logiques d'action et de régulation des infractions, attentes respectives ;

4) analyse des relations avec les autres partenaires locaux, la préfecture, les collectivités locales et les associations.

Le dépouillement des dossiers, l'observation durant les réunions de travail et une série d'entretiens-médiations ont fourni les matériaux nécessaires à notre recherche.

Nous avons privilégié deux angles de réflexion qui constituent nos questions de recherche :

— d'une part, celui de la *territorialisation d'une politique publique (la protection de l'environnement)*, c'est-à-dire les conditions de traduction sur un terrain concret des objectifs généraux définis au plan national et l'analyse des obstacles rencontrés et des redéfinitions opérées,

— d'autre part, celui des *conflits d'autorité et de la division du travail dans la régulation des questions de protection de l'environnement*. Quel est alors le rôle tenu par la justice dans ce système de gestion des problèmes et peut-il être modifié ? Quelles sont les “nouvelles” voies utilisées à Pontoise pour dépasser ces problèmes constants ?

Après avoir, dans une première partie, défini ce cadre général d'analyse, nous présenterons les premiers résultats recueillis après un an d'observation.

I<sup>e</sup> partie

**TERRITORIALISATION DE LA POLITIQUE PUBLIQUE  
D'ENVIRONNEMENT ET CONFLITS D'AUTORITÉ,  
PROBLÉMATIQUE DE LA RECHERCHE**

**I. TERRITORIALISATION DE LA POLITIQUE PUBLIQUE  
D'ENVIRONNEMENT**

Une recherche précédente nous a permis de cadrer les problèmes d'opérationnalisation des politiques publiques d'environnement<sup>1</sup>.

1. La politique publique développée en matière de protection de l'environnement vis-à-vis des pollutions et nuisances accorde une place centrale aux dispositions réglementaires et une place non négligeable aux dispositions répressives. Sa tonalité générale est fortement normative et fréquemment prohibitive. Les atteintes à l'environnement y apparaissent comme un dysfonctionnement du système industriel qu'il s'agirait de réduire, voire d'éliminer. La réflexion sur le droit en ce domaine et sur sa mise en œuvre privilégie alors les approches en termes de mesure des effets de ce droit et l'analyse des résistances rencontrées dans son application. Cette perspective, qui prend pour point de départ la formulation d'une politique étatique, se révèle peu adéquate dès qu'il s'agit d'analyser les actions locales de mise en œuvre des décisions législatives et réglementaires. *Le caractère unitaire du droit formel éclate face à la multiplicité des situations particulières et de ses interprétations pragmatiques.* L'étude de la mise en œuvre des politiques gouvernementales tend ainsi, souvent, à se cantonner dans un long inventaire des limites, obstacles et méconnaissances caractérisant l'application du droit commun. Comment alors éviter de reproduire, une fois encore, ce lamento sur "l'échec", plus ou moins grand, du droit ? Comment sortir d'une perspective négative et penser la positivité des

---

1 P. LASCOUMES et al., *Administrer les pollutions et nuisances. Etude des pratiques sociales sur deux terrains régionaux Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon* ; P. LASCOUMES, "Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques", *L'Année Sociologique*, XXXX, 1990, p. 43-71.

actions administratives déployées en ce domaine ? C'est-à-dire, comment aborder ces actions, non comme des réalisations plus ou moins partielles de directives centrales, mais comme un processus de reformulation et d'application concrète des normes générales ?

2. L'écart constaté entre le projet d'action politique sous-tendant une législation et ses formes de réalisation concrète constitue donc non le point d'arrivée, mais le point de départ de la recherche. Il s'agit alors de répondre à la question suivante : quel(s) mode(s) d'action une législation suscite-t-elle ? Quelles sont les opérations par lesquelles se concrétise la mise en œuvre d'une politique publique ? Quels acteurs en sont les responsables et pour la défense de quels intérêts ? La sociologie du droit rejoint ici la sociologie administrative sans toutefois se limiter à elle. En effet, l'action administrative n'est pas ici posée a priori comme la forme d'intervention principale ou exclusive. Au contraire, une telle perspective s'efforce de *prendre en compte les différents types d'intérêts qui s'affrontent et/ou se renforcent au plan local dans la formulation et le règlement des conflits*. L'action administrative et judiciaire n'est pas saisie de façon isolée, mais dans ses interactions avec celle des autres acteurs locaux. Une des difficultés, mais aussi un des principaux intérêts du domaine réside dans la pluralité de sens des notions de référence. Pas plus qu'il n'existe "un" environnement, on ne rencontre "une" politique de protection en ce domaine. Il n'y a pas ici unicité de conception et de formulation. La valeur protégée varie souvent d'un définisseur à l'autre, mais aussi d'un enjeu à l'autre.

Il est frappant d'observer les divergences dans le contenu donné par ces différents définisseurs à la notion d' "environnement" et, par contre-coup, à celle de "protection de l'environnement". La seconde n'étant que la mise en œuvre de la défense de la valeur à protéger, valeur qu'il s'agit de définir ici. S'il y a des axes forts qui se retrouvent d'une définition à l'autre et des zones de recouvrement entre elles, chacun tend à investir cette notion selon les intérêts qui lui sont propres. Ainsi un naturalisme diffus domine dans le discours de presse. Les plaintes révèlent une sensibilité particulière aux atteintes immédiates à la sphère privée en milieu urbain. L'action administrative se déploie principalement vis-à-vis des activités industrielles à risque, en vue de la réalisation à terme d'un

état de moindre pollution. Dans les associations enfin, ces conceptions s'entrecroisent au profit d'actions mobilisatrices sur des secteurs particuliers (zones piscicoles, parcs) ou des enjeux symboliques (zone de biotope, entreprise réfractaire à la négociation, pollueur répétitif...). La valeur qui se trouve ainsi définie comme devant être protégée par la mise en application du droit varie donc considérablement. C'est, pour les uns, "la nature" en général, pour d'autres, l'espace de vie immédiat, pour d'autres, en négatif, un état de moindre pollution industrielle, pour d'autres enfin, un droit de jouissance et un pouvoir mobilisateur.

3. Etudier la mise en œuvre d'une politique nécessite un préalable, la définition de cette politique et de ses objectifs. Là encore, les définitions varient selon le niveau où s'effectue l'observation. Il y a la politique telle qu'elle se vote et se proclame, telle qu'elle s'expose et s'argumente, telle qu'elle s'interpète, s'opérationnalise ou, enfin, se perçoit. La "politique" telle qu'elle se vote relève du projet. La "politique" telle qu'elle s'interprète relève de l'action mise en œuvre. Ce sont les rapports entretenus entre cette "partition" et ses "interprétations" qui nous intéressent ici. La mise en œuvre de la politique gouvernementale et les opérations d'interprétation qu'elle exige est à situer dans l'ensemble des moyens auxquels recourt une administration pour s'adapter au jeu local des intérêts. Elle n'agit pas seule ou unilatéralement, mais au contraire en situation interactive avec ses partenaires immédiats. *La mise en œuvre est donc en grande partie une action créatrice de règles secondaires que nous nommerons règles d'application.* Cette production normative ne se fait pas cependant sans référence aux règles générales, mais elle constitue sans doute le principal espace d'autonomie des services décentralisés.

Une recherche comme celle-ci contribue à montrer la complexité des opérations de mise en œuvre du droit. La notion de règle d'application nous a été ici d'une utilité toute particulière. Elle contribue en effet à déplacer les problématiques classiques en matière juridique : quelle est la règle applicable ? (dogmatisme), quel est le degré de mise en œuvre de la règle ? (positivisme), au profit d'une approche plus interactive. Le droit est alors saisi, non pas au niveau de sa source, ni de ses effets sur les comportements, mais à travers l'ensemble des opérations de formulation, de mobilisation et de régulation auxquels il donne lieu.

4. L'action de la justice doit être appréhendée selon le même cadre. L'attention ne doit pas porter exclusivement sur le dénombrement de procès-verbaux reçus et la comptabilisation des condamnations prononcées. On doit aussi prendre en compte toutes les actions à visibilité moindre par lesquelles le parquet :

- affirme et fait connaître son autorité auprès des agents de police générale et administrative,
- mobilise ces agents et coordonne leurs actions,
- gère sa politique de poursuite en classant un nombre important de dossiers, après une admonestation ou une éventuelle régularisation,
- ou bien poursuit devant le tribunal de police ou correctionnel certaines infractions ou dossiers exemplaires.

Mais la compréhension des actions menées sur ces quatre axes exige de prendre en compte les conflits d'autorité auxquels se heurte particulièrement la justice.

## II. PLACE DE LA JUSTICE DANS LE SYSTÈME DE GESTION ADMINISTRATIVE DU CONTENTIEUX D'ENVIRONNEMENT

### A. De la légalité à l'opportunité : les principes du contrôle administratif

Les administrations et organismes parapublics disposant de pouvoirs de contrôle ne constituent pas un ensemble homogène. Les intérêts qu'ils poursuivent sont au moins de trois types : intérêts fiscal, réglementaire, technique. Le système de régulation développé par chacun de ces organismes est en relation directe avec le type d'intérêt principalement défendu. *La dimension de police administrative n'est donc que très secondaire dans ces dispositifs de règlement des contestations qui s'élèvent avec les particuliers ou les entreprises.* Dans la réalisation de ses objectifs, l'administration rencontre des situations problèmes. Celles-ci ne sont à peu près jamais lues d'entrée en termes d'infractions commises ou de "délinquances". De telles qualifications ne sont introduites qu'éventuellement et postérieurement, si le règlement du conflit s'oriente vers une pénalisation. Une telle reconstruction est cependant très exceptionnelle, car on cherche avant tout une régularisation.

La défense d'un ordre public général s'efface ici au profit de la juxtaposition de défenses concomitantes d'intérêts pragmatiques. En matière d'environnement, la notion globale d'ordre public a éclaté pour laisser place à une série de sous-ordres publics techniques.

Les organes du contrôle administratif disposent de pouvoirs spécifiques qui conduisent à orienter de façon particulière l'exercice des pouvoirs de police dont disposent les agents. Nous avons montré comment se trouve ici écarté le schéma policier classique : existence d'une incrimination-exercice, d'une poursuite-application et d'une sanction. On lui préfère dans la pratique un schéma gestionnaire où l'objectif de régulation l'emporte sur le dispositif légal. Cette substitution est tellement générale et prégnante dans la mise en œuvre du contrôle administratif qu'il est souvent même impossible de connaître le nombre de situations irrégulières enregistrées et la proportion de sanctions administratives et judiciaires qui en ont découlé. Pour les agents administratifs, locaux ou centraux, la question principale est bien évidemment ailleurs. La réinterprétation qu'ils opèrent de la pratique du procès-verbal est ici particulièrement éclairante. Le simple constat d'une situation irrégulière devient dans la pratique sanction administrative et présanction pénale.

D'autre part, ces organismes disposent aussi de pouvoirs spécifiques qui font obstacle au déroulement habituel des poursuites. Il s'agit :

- soit de pouvoirs faisant obstacle au déclenchement de l'action publique (mise en demeure, avis ou plainte préalable aux poursuites),
- soit de pouvoirs éteignant l'action publique (essentiellement les diverses formes de transaction),
- soit, enfin, des pouvoirs de sanctions administratives (pénalités, confiscations, travaux d'office, fermetures d'établissements).

Cet ensemble de pouvoirs dérogatoires au droit commun s'oppose donc à la lecture et à la construction des "situations problèmes" en infractions susceptibles d'être connues et jugées en tant que telles. La justice n'en connaît que quelques pour-cent.

## B. Les effets pervers du recours marginal au judiciaire

### • *Quelques pour-cent, lesquels ?*

Nous avons vu que les administrations recouraient de façon très marginale au judiciaire pour assurer la réalisation de leurs objectifs. Il est alors frappant de relever à quel point il s'agit d'une clientèle stéréotypée et présentant à peu près toujours les mêmes profils, quel que soit le secteur que l'on envisage. Les infracteurs signalés au judiciaire relèvent des types suivants :

Il s'agit principalement de *réfractaires à la discipline administrative*. C'est-à-dire de multirécidivistes (pollueurs chroniques, accumulant les PV) ; de négociateurs forcenés (infracteurs ayant compris les visées normalisatrices de l'administration et maintenant le contact avec elle par d'interminables palabres, éternelles promesses, demandes de délais : le recours au judiciaire vient alors interrompre une manipulation qui a duré souvent de très nombreuses années) ; d'infracteurs "graves" (la gravité s'appréciant ici en général par l'écho public donné à l'affaire et/ou par l'action de groupes extérieurs [syndicats, associations, élus...] qui empêchent d'en rester au seul niveau du règlement par l'administration).

On trouve aussi quelques *irréductibles à toute régulation*. C'est-à-dire des interlocuteurs que l'administration considère comme totalement rétifs à l'action normative. Faute de négociation envisageable, la "situation problème" ne peut évoluer. Perdant son caractère de symptôme, il ne reste donc que son caractère infractionnel. Ces irréductibles sont en général signalés assez rapidement au judiciaire. Il s'agit le plus souvent d'acteurs sociaux travaillant à la marge des processus économiques (ferrailleurs, récupérateurs de déchets industriels...).

Enfin, on relève quelques *cas symboliques* : il peut s'agir de "boucs émissaires" contre lesquels on mène une action à visée exemplaire vis-à-vis d'une profession ou d'une région, pour rendre visibles et corriger certaines pratiques. Il peut aussi s'agir de cas exemplaires où le contenu théorique du dossier, c'est-à-dire ses enjeux juridiques, l'emporte totalement sur le cas d'espèce. Il s'agit alors de demander au judiciaire de

trancher en droit afin de préciser ou légitimer un pan de l'action administrative contesté ou nouveau. Ce qui est visé, c'est une jurisprudence, c'est-à-dire l'élargissement ou la transformation d'une règle de droit.

• *Une attente d'exemplarité déçue*

Les administrations ne transmettent finalement au judiciaire que des affaires pour lesquelles elles escomptent un résultat exemplaire. Mais le judiciaire rechigne le plus souvent à n'être que le bras séculier d'organes de régulation qui explicitent peu ou mal leurs modes d'action. *D'où un lamento très répétitif émanant des administrations sur les échecs fréquents des affaires transmises au pénal.* Deux questions viennent en effet complexifier les relations entre ces deux types d'instances.

Tout d'abord se présente un problème de "mise au format pénal". En effet, la complémentarité apparente entre action administrative et sanction pénale est un mythe. Un dossier construit selon une logique de régulation ne peut soudainement se métamorphoser en dossier édifié selon une logique répressive. La démonstration des différents éléments constitutifs de l'infraction requiert une certaine lecture des faits que les agents administratifs ne maîtrisent pas toujours. D'où d'importants risques de classement sans suite ou, parfois, l'ouverture de longues procédures d'instruction destinées à effectuer la mise au format pénal.

D'autre part, il est évident que moins le judiciaire a connaissance de dossiers d'origine administrative, moins il s'accoutume à leur spécificité. Les magistrats s'interrogent en premier lieu sur la spécificité du dossier qu'on leur envoie pour "sanction". Et ils se soumettent peu aux demandes d'exemplarité sans comprendre : "Pourquoi celui-ci et pas un autre ?". D'où une tendance des administrations à calibrer les dossiers signalés sur les stéréotypes pénaux (un auteur identifié, une fraude intentionnelle, des dommages prouvés). D'où finalement un renforcement des risques d'échec dans les cas d'infraction grave (et donc souvent complexe), où une sanction pénale ferme serait attendue.

Deux grands types d'interrogation ont donc servi de base à l'évaluation des initiatives du parquet de Pontoise :

— d'une part, comment cet acteur institutionnel s'est-il positionné en tant que responsable d'une partie de la mise en œuvre de la politique publique d'environnement ? Comment a-t-il choisi d'opérationnaliser cet ensemble de règles ? Comment les a-t-il territorialisées en fonction des contraintes et des ressources locales ?

— d'autre part, comment le parquet s'est-il efforcé de dépasser les classiques conflits d'autorité entre autorité de police administrative et autorité judiciaire ? Comment s'est-il inscrit dans le réseau éclaté des compétences et des régulations techniques ? Quelle identité s'est-il forgé et comment ajuste-t-il ses rôles d'animateur, de négociateur, d'expert avec sa vocation répressive ?

## Ile partie

### LES FORMES D'ACTION DU PARQUET DE PONTOISE

#### INTRODUCTION : LA GENÈSE D'UNE POLITIQUE JUDICIAIRE PRO-ACTIVE

Repenser le rôle du parquet et ses modes d'action pour restaurer l'autorité de la justice et moderniser la politique parquetière en la dynamisant sont les principaux objectifs de la politique judiciaire, objet de cette étude. Précurseur en la matière, le parquet de Pontoise a fondé sa démarche sur quatre axes majeurs :

- une modalité de traitement des procédures, “le traitement en direct” : les services d'enquête doivent signaler au parquet toutes affaires pénales afin de les gérer en temps réel ;

- le choix d'une “troisième voie judiciaire” qui s'inscrit entre le classement des affaires et les poursuites : “la médiation pénale” ;

- le développement d'une politique partenariale ;

- et une meilleure prise en compte des victimes.

L'ambition du parquet est de se positionner comme le véritable moteur d'un réseau de relations concertées avec tous les acteurs de la politique pénale. La création de “Maisons de Justice et du Droit” (M.J.D.) viendra conforter ce but à partir de juin 1990 (date à laquelle a été créée la M.J.D. de Cergy). Structure originale, la M.J.D. fonctionne grâce à de nouveaux moyens apportés par la municipalité qui l'accueille, l'État et le Conseil général du Val d'Oise. Son rôle est de prendre en compte la petite délinquance jusqu'alors écartée du circuit judiciaire. Pour crédibiliser son action dans le domaine du droit pénal en général, c'est-à-dire pour la tester et la renforcer, le parquet a étendu ce fonctionnement à une matière spécialisée, celle de l'environnement.

Dans un département en pleine expansion, les difficultés touchant à la gestion du patrimoine environnemental, en milieu urbain et rural, se multiplient. Anecdote significative : certains maires, se sentant totalement inefficaces pour lutter contre l'invasion anarchique des panneaux publicitaires sur le territoire de leurs communes, envisageaient de les

démonter par eux-mêmes ! En fait, le contrôle d'un tel problème nécessite l'action concertée des différentes administrations compétentes. En matière d'environnement, une telle concertation est d'autant plus difficile à réaliser que l'institution judiciaire est en interaction avec de multiples interlocuteurs.

Ces acteurs interviennent de façon non coordonnée, ce qui accentue la complexité de la matière. Une action de coordination locale de la politique pénale s'avère indispensable à la gestion de ce secteur. C'est dans ce contexte qu'intervient en janvier 1990, la nomination par le procureur de la République de Pontoise, d'un substitut spécialement chargé de l'environnement. Le parquet élargit ainsi le champ d'application de sa politique pénale au domaine de la protection de l'environnement. L'attribution d'un contentieux technique à un parquetier annonce principalement trois objectifs :

- donner une nouvelle image de l'institution judiciaire, et plus précisément du parquet,
- développer une conscience environnementale en rendant visible un contentieux de masse jusque là peu perçu en tant que tel,
- clarifier le fonctionnement des règles de droit dans cette matière aux normes éparses et enchevêtrées.

Cette politique parquetière, s'appuie sur une judiciarisation d'un secteur potentiellement conflictuel pour deux types de raisons principales :

- la multiplicité des organismes compétents disposant de pouvoirs concurrents,
- et l'importance des enjeux politiques et sociaux qu'il recèle.

Les instruments de cette politique sont les suivants : l'instauration d'un partenariat (I) et une dynamisation de l'action parquetière (II) ; la mise en œuvre de ces instruments se heurte cependant à certains écueils (III).

## I. UNE POLITIQUE PARTENARIALE

Le partenariat est un des axes essentiels de la politique pénale développée par le parquet de Pontoise.

A l'époque où il décide de se saisir du contentieux de l'environnement, le partenariat développé dans le cadre du traitement de la délinquance ordinaire, n'est déjà plus un simple slogan mobilisateur. Il est devenu une réalité concrète, génératrice de comportements nouveaux. C'est en particulier le cas pour les collectivités locales, impliquées dans le traitement de la petite délinquance urbaine ordinaire, depuis la mise en place de la première M.J.D. à Cergy en juin 90.

La dynamique est la même à l'égard des agents de constatation. La création d'un groupe de travail permanent, associant des représentants de la police, de la gendarmerie et du parquet a permis la mise en oeuvre d'une politique pénale concertée. C'est dans ce cadre qu'a été élaborée la procédure nouvelle du "traitement en direct". Elle fait obligation, depuis juin 89, à tous les services d'enquête de signaler, par compte-rendu téléphonique, au parquet, toutes les affaires correctionnelles signalées et non plus seulement les affaires graves.

Concrètement, le service d'enquête, dès la clôture d'un procès verbal consécutif à l'audition d'un mis en cause, d'une victime ou d'un témoin, téléphone à la permanence mise en place au parquet. Pour le parquetier contacté, les opportunités sont les suivantes :

— soit, au vu des renseignements fournis par téléphone, éventuellement complétés par la transmission par télécopie de la pièce de la procédure, il s'estime en mesure de prendre une décision. Il informe alors l'agent de sa décision qui peut être une convocation par O.P.J. (C.O.P.J.), un classement, etc.

— soit le magistrat ne s'estime pas en mesure de prendre une décision, il demande alors à l'agent de procéder à un supplément d'enquête, ou encore de lui transmettre la procédure en l'état pour une étude plus approfondie.

Le traitement en direct des procédures génère une meilleure transparence. Il permet d'une part au parquet une plus grande efficacité dans le contrôle et la direction des enquêtes. Il offre, d'autre part, aux services d'enquête une plus grande visibilité de l'action parquetière.

Dans ce contexte, la politique pénale de l'environnement avait en quelque sorte "vocation" à s'appuyer sur une stratégie de partenariat. Vocation en ce sens qu'il s'agissait de développer une politique sectorielle, composante d'une politique pénale d'ensemble, aux objectifs et aux méthodes définis. Mais la mise en oeuvre d'une politique partenariale, en cette matière, ne relève pas uniquement d'un souci de cohérence dans l'élaboration d'une politique pénale d'ensemble. Elle répond aussi à des exigences spécifiques.

En matière d'environnement plus qu'en tout autre domaine, l'instauration d'un partenariat est nécessaire. En raison tout d'abord de l'existence d'une multitude d'intervenants potentiels, que sont, non seulement, les services de police, de gendarmerie, les collectivités locales, mais aussi l'ensemble des administrations concernées (D.D.A., D.D.E., D.R.I.R., D.D.A.S.S.) et les associations de défense de l'environnement, autant d'acteurs dont il faut pouvoir coordonner l'action.

Mais la nécessité de ce partenariat découle ensuite et surtout du constat récurrent d'une quasi-absence de saisine du ministère public concernant des infractions en matière d'environnement. Cette carence provient, pour l'essentiel, des pratiques de rétention massives de la part des administrations qui n'agissent pas dans une logique répressive :

- procès-verbal non dressé malgré le constat d'une infraction
- procès-verbal non transmis et instrument de pression conservé dans des dossiers,
- procès-verbal transmis et retiré.

Cette absence de saisine s'explique aussi par le caractère extrêmement réduit des activités de constatation des polices générales en cette matière. Ce comportement trouve ses origines pour partie dans la technicité du contentieux, mais pour partie aussi dans un désintérêt manifeste pour cette matière, qui généralement n'est pas perçue comme relevant du droit pénal et donc de la compétence "classique" des services.

Enfin, l'activité de verbalisation des agents communaux obéit le plus souvent à des règles peu claires et assez distantes du principe d'égalité des citoyens devant la loi.

Autant d'obstacles qui ne sont pas envisagés comme tels par beaucoup de parquets que d'autres priorités accaparent, que la technicité de ce contentieux rebute et qu'ils subissent, plus qu'ils ne le gèrent en délaissant leur pouvoir d'appréciation des poursuites.

C'est l'ensemble de ces obstacles qui, à l'inverse, a été clairement identifié par le parquet de Pontoise, et l'a amené à œuvrer pour la mise en place d'un dispositif de communication pragmatique entre les différents partenaires, au service d'un objectif double : une incitation à l'action (A), une concertation dans l'action (B).

### **A. Incitation à l'action par la communication**

Dans la logique du parquet de Pontoise, cet objectif prend deux formes principales. Il s'agit :

— d'une part, de faire de ce contentieux un contentieux sinon "de masse", du moins propre à susciter l'émergence d'une conscience environnementale ;

— d'autre part, d'intervenir en cette matière sur un mode de régulation active et non plus selon une gestion passive.

Ce parquet s'est donc efforcé de construire un réseau concret d'informateurs, plus seulement potentiels, mais réellement mobilisés et incités à pratiquer une verbalisation systématique.

Pour ce faire, le parquet a développé une politique de communication à l'égard de chacun des intervenants possibles. Elle s'est organisée par l'annonce de quatre préoccupations :

- *une des priorités d'action* : faire connaître la volonté d'investir désormais le domaine des atteintes à l'environnement. Le parquet, dès lors, insistera sur l'idée que l'environnement constitue une préoccupation qu'il partage non seulement avec les administrations concernées mais aussi avec les collectivités locales, responsables sur leur territoire de la protection de l'environnement, et soucieuses de l'amélioration du cadre de vie de leurs habitants.

• *un légalisme* : le deuxième axe de la politique de communication du parquet a consisté dans un rappel ferme de la loi. A l'endroit des administrations, le parquet a insisté sur l'obligation légale qui leur est faite de le saisir des infractions constatées. A l'endroit des polices générales, il a rappelé avec vigueur que les atteintes à l'environnement constituaient des infractions dont il entendait être saisi. Ainsi, il a exhorté tous les agents de constatation à tenir leur rôle afin qu'il puisse assumer le sien, tenu de la loi qui, précisément, lui donne compétence pour connaître toute infraction et décider de la suite qu'il convient de lui donner.

• *une politique judiciaire explicitée* : pour mobiliser, le parquet s'est employé également à donner des assurances aux différents intervenants quant à l'action qu'il entendait mener. Il a garanti que toute infraction serait prise en compte et qu'il examinerait le point de vue de l'administration sur les moyens d'y mettre fin. Il a également déclaré son intention d'utiliser la technique de la médiation. Or, si cette initiative était de nature à séduire les administrations, engagées de longue date dans une logique moins répressive que de gestion des "situations-problèmes", rien de tel ne pré-existait en revanche pour les agents de constatation relevant de la police générale. C'est pourquoi, le parquet s'est attaché à leur rendre sa démarche crédible en insistant notamment sur l'idée que médiation n'était pas synonyme d'indulgence, et que, le parquet ne renonçait en rien à ses pouvoirs de poursuite.

• *un parquet coordinateur et sensibilisateur* : enfin, le parquet s'est efforcé d'apparaître comme le coordinateur unique et indispensable d'une politique d'environnement cohérente et concrète. Cette entreprise de communication a reposé, dans un premier temps, sur une vaste campagne d'information. C'est ainsi qu'ont été organisées par le parquet de Pontoise, au cours du premier trimestre 1990, cinq réunions de sensibilisation avec les services de police et de gendarmerie, deux réunions avec le Préfet du Val d'Oise, quatre réunions avec l'ensemble des mairies du département. Une lettre circulaire informant de la nomination d'un substitut tout spécialement chargé de l'environnement et précisant ses attributions, a été également adressée à l'ensemble des mairies ainsi qu'à toutes les associations.

A l'égard des polices générales, dont l'activité est indispensable à l'élargissement du contentieux de l'environnement à la petite et moyenne délinquance, l'information s'est doublée d'une formation à la technicité de cette matière. En mars 1990, le parquet a organisé une formation des services d'enquête par les inspecteurs des installations classées. En octobre 1990, une journée de formation a été consacrée à la pollution des eaux. Elle a réuni une trentaine d'O.P.J. de la gendarmerie et de la police, des gardes-pêche, de nombreux fonctionnaires de la D.D.A., de la D.R.I.R., de la D.D.E., de la D.D.A.S.S. et de la navigation de la Seine ainsi que des laboratoires spécialisés dans l'analyse des eaux polluées. Elle a permis de familiariser les agents de constatation de la police générale aux techniques de prélèvement en eaux polluées ; à l'issue de cette journée, du matériel de prélèvement leur a été distribué.

Des agents municipaux ont également participé à Sarcelles à deux journées de formation au cours desquelles le parquet et les administrations ont mis à leur disposition un certain nombre de documents destinés à leur permettre de repérer et de relever les infractions en matière d'urbanisme, d'affichage publicitaire, d'assainissement des eaux et de bruit.

Il faut souligner en outre, que les médias (presse écrite et audiovisuelle) ont été conviés par le parquet à plusieurs de ces journées, et s'en sont fait l'écho, tant au niveau régional, que national. Cela a sans doute été de nature à convaincre les différents intervenants de sa volonté réelle d'investir le contentieux de l'environnement. La notion de "juge vert" a pris forme et s'est vu reprise dans des médias nationaux : *Libération*, *Le Nouvel Observateur*, *Ouest-France*, etc. ont consacré des articles à cette question en accordant à Pontoise une place d'initiateur exemplaire.

A cette politique de communication par "shows médiatiques" s'est substitué peu à peu, et c'était l'objectif, un dialogue au quotidien. Cela résulte sans doute de la politique de traitement du contentieux instaurée par le parquet de Pontoise. En effet, la médiation comme le traitement en direct<sup>1</sup> sont fondés sur une double exigence de rapidité et de transparence

---

1 Cf. procédure définie *supra* p. 3.

dans l'action. Ils associent nécessairement les différents intervenants que sont les administrations, les collectivités locales, les policiers et les gendarmes. Ils privilégient l'établissement de contacts rapides (l'utilisation de téléphone et du télex a supplanté celle du courrier) et fréquents ; ils confèrent à la politique parquetière une visibilité appréciée par les différents intervenants ; enfin ils génèrent un effet de proximité entre le parquet et ses partenaires qui contribue à dynamiser l'action. Ce dialogue est également alimenté par l'instauration de réunions périodiques avec les différentes administrations.

### **B. Concertation dans l'action**

La mise en oeuvre de la judiciarisation du contentieux de l'environnement passe par une incitation à l'action de tous les acteurs. Elle doit, de plus, pour être opérante, s'accompagner d'une véritable concertation qui donne tout son sens à l'action entreprise. En effet, il ne s'agit pas là d'une simple stimulation individuelle (service par service) à utiliser la voie répressive en considérant le parquet comme centralisateur d'une action hiérarchisée, mais de l'élaboration d'une action concertée, d'une politique commune. Celle-ci vise à harmoniser l'action mise en place, à faire coexister de manière cohérente et efficace les compétences et les spécialités de chacun. Ainsi, dans l'optique parquetière, tous les acteurs doivent organiser de concert une véritable gestion départementale de la protection de l'environnement. La participation effective de tous les intervenants et l'articulation de leurs objectifs appelle un coordinateur dont le rôle consiste à combiner judicieusement les actions diversifiées. La place qu'il occupe au sein de l'institution judiciaire et l'attribution, par la loi, d'un rôle moteur dans l'élaboration de la politique pénale, ont amené le parquet à se considérer comme un coordinateur possible. Sa légitimité légale lui confère en effet l'autorité inhérente à une telle fonction. Le ministère public a mené des *démarches ponctuelles* pour témoigner rapidement de cette vocation ; elles ont été l'occasion de définir cette politique sectorielle et de montrer sa détermination à créer une véritable synergie entre tous les participants. Parallèlement, le procureur de la République a défini, en accord avec ses partenaires, des *secteurs prioritaires*. Cet ensemble d'éléments nous permettra de caractériser l'*action pro-active* de ce parquet.

### ***1. Opérations ponctuelles : transport sur les lieux et réunions***

• Tout d'abord, pour le traitement judiciaire du contentieux relatif à l'environnement, le parquet n'a pas hésité à effectuer des *transports sur les lieux*, démarche plutôt réservée aux affaires criminelles. Le recours à cette démarche est typique d'une politique pro-active de recherche des infractions. Un transport sur les lieux ainsi a été organisé le 3 mai 1990, réunissant le sous-préfet, les maires concernés, les services de police et de gendarmerie, les représentants de la D.D.E. et de la D.D.A. Ce transport a été organisé conjointement avec la préfecture et a pris un tour un peu spectaculaire dans la mesure où il rassemblait une vingtaine de personnes. Le cortège s'est rendu sur le territoire de quatre communes afin de constater directement une série de situations infractionnelles caractérisées. Certaines étaient anciennes et avaient déjà donné lieu à des mesures (mise en demeure, procès-verbal classé, etc.) restées sans effet. Il s'agissait d'infractions au code de l'urbanisme (construction sans permis), à la loi sur les installations classées (défaut d'autorisation) et au code rural (déboisement illicite).

Cette action revêt pour le parquet une dimension symbolique importante, parce qu'elle rend tangible la nécessité d'une coordination en matière de politique environnementale et qu'elle met l'accent sur sa capacité à l'organiser. Par ailleurs, le parquet affirme l'efficacité de sa politique par le nombre d'affaires relevées sur le terrain : huit au total. Deux d'entre elles ont été classées sans suite, une a fait l'objet de poursuites ; le parquetier a par ailleurs décidé d'utiliser la médiation pour trois de ces affaires. Pour les deux autres, l'enquête a été poursuivie. Ce type d'opération, que le parquet renouvelle à l'occasion, donne une bonne visibilité à son action, tant vis-à-vis des plaignants — même potentiels — que vis-à-vis des partenaires. De plus, ceux-ci participent effectivement au déplacement sur le terrain, et concertés en tant qu'experts, ils donnent leur avis. A travers cette concertation active, le parquet entend montrer la dynamique de son action.

• Ensuite, la consultation suppose, pour le parquet, la tenue de réunions avec tous les acteurs de la politique départementale d'environnement qui visent à harmoniser la politique élaborée. Ainsi,

celle organisée au tribunal de Grande Instance de Pontoise, le 17 mai 1990, a rassemblé les représentants de la Préfecture, des administrations, des services de police générale, des associations, ainsi qu'un représentant du barreau local et plusieurs magistrats du siège. Son objet était de définir les modalités d'une "véritable synergie entre tous les participants", selon les termes du procureur de la République.

Ces deux exemples significatifs instruisent les différentes autorités, partenariales du parquet, sur ses objectifs d'action et sur sa détermination à mener une politique environnementale, élaborée en concertation. De cette pratique va naître l'établissement de secteurs prioritaires.

## 2. *Le choix de secteurs prioritaires et leur traitement*

Le domaine de l'environnement, devenu l'un des secteurs prioritaires du Val d'Oise, recouvre plusieurs secteurs : l'urbanisme, l'affichage publicitaire, les pollutions et les nuisances, les installations classées. Nous décrirons ces différents secteurs, leurs caractéristiques et montrerons comment est organisée leur gestion pénale. Après une brève présentation, nous exemplifierons trois secteurs.

— Le premier secteur, *l'urbanisme*, touche directement au cadre de vie des habitants et cause de nombreuses difficultés, compte tenu de l'accroissement des constructions dans le département. Si la politique pénale s'attache à faire respecter la législation en vigueur, en particulier pour les permis de construire, elle peut acquérir rapidement une légitimité incontestable.

— Le secteur de *l'affichage publicitaire* présente les mêmes caractères. La visibilité des panneaux publicitaires qui se multiplient sur les axes routiers et dans les centres-villes est à la mesure de celle que peut déclencher une action répressive bien menée. Par ailleurs, des résultats concluants peuvent être obtenus dans des délais relativement courts, l'action pouvant être facilement mise en oeuvre.

La gestion de ces deux secteurs a eu de multiples effets. Elle a crédibilisé l'action du parquet, celui-ci ne voulant pas se cantonner à un

travail sur les infracteurs les plus importants, les industriels, par exemple. Cette action a également fait du contentieux de l'environnement un contentieux "plus massif", et a contribué à la création d'une conscience environnementale. Si le substitut affirme que le choix aurait pu aussi bien se porter sur le secteur du bruit, nous considérons néanmoins qu'en cette matière, l'action, plus difficile à mettre en oeuvre, ne donne des résultats qu'à long terme. La visibilité de l'action du parquet aurait été moindre en cette matière.

— En ce qui concerne le secteur des *installations classées*, l'action concertée a été plus longue à mettre en place ; les compétences de la D.R.I.R., de la D.D.A. et de la D.D.E. sont enchevêtrées les unes dans les autres et rendent difficile l'élaboration rapide d'une politique concertée. Cette difficulté devient encore plus importante en matière de *pollution des eaux*, domaine qui concerne la D.R.I.R., la D.D.A., les collectivités locales, la navigation de la Seine, les associations de pêche... Le repérage et la poursuite des infractions touchent donc plusieurs secteurs et dépassent souvent les frontières départementales. Ces deux secteurs, avec celui des nuisances sonores, ont été définis d'entrée comme prioritaires mais ils n'ont été réellement concernés par la politique entreprise qu'à partir de l'année 1991. Ils font l'objet d'une gestion judiciaire actuellement en cours qui commence à trouver l'assise nécessaire.

Cette politique sectorielle s'accomplit par un dialogue régulier avec les administrations ou les organismes concernés. Nous en développerons trois exemples.

- En matière d'*urbanisme*, une collaboration entre les collectivités locales, la D.D.E. et les services de police générale a été instaurée. Ainsi, des réunions régulières avec la D.D.E., qui assiste à toutes les médiations, ont pour objet de définir la suite donnée à chaque affaire. Le parquet et la D.D.E. ont élaboré à cet égard une fiche de liaison afin de faciliter la gestion des dossiers et de donner plus de cohérence à la politique commune. Les agents administratifs assermentés, s'attachent à la verbalisation des violations les plus graves de la législation (construction sans autorisation, travaux non conformes aux autorisations) en collaboration avec les services municipaux chargés de l'urbanisme qui traitent habituellement des problèmes de demandes d'autorisation de

permis de construire et ont par conséquent une bonne connaissance des projets. Cette alliance des administrations, des polices générales et du ministère public, acteurs de la politique urbanistique, permet d'utiliser pour près de la moitié des affaires signalées la médiation pénale. Cette pratique a permis au parquet de se placer dans le rôle de coordinateur des poursuites. En effet, jusqu'alors, la D.D.E. centralisait tous les signalements et le parquet ne pouvait exercer pleinement son pouvoir d'appréciation de l'opportunité des poursuites. Bien que les enjeux politiques restent tenaces en la matière, les effets de l'action menée, en terme quantitatif, sont très nets.

- Dans le domaine de l'*affichage*, la convocation par le procureur de la République en mai 1990, de tous les afficheurs en infraction a constitué le point de départ de l'action parquetière. Le ministère public, en accord avec les collectivités locales et la D.D.E., a défini des priorités : les sites protégés, les zones hors agglomération, les sites urbains. Le parquet rejoignait ainsi les préoccupations de ses partenaires, en les aidant à les réaliser.

Le syndicat des afficheurs s'est avéré un efficace relais auprès des afficheurs, dans la mesure où il est très représentatif de la profession. Le parquet a développé une stratégie double pour traiter ce contentieux. Il a mobilisé d'une part les collectivités locales et les habitants et d'autre part il a mis l'accent sur le bénéfice que pouvaient en retirer les afficheurs : une meilleure image auprès de la population, et des autorités locales. Ces dernières sont en effet des interlocuteurs obligés pour les afficheurs, puisque la loi de 1979 sur la publicité a décentralisé les autorisations de zonage. Le maire a ainsi le pouvoir de créer des zones de publicité restreintes. Les afficheurs craignant l'impasse (certains maires menaçaient d'interdire toute publicité sur le territoire communal) ont accepté l'opération de bon gré, d'autant plus que des profits économiques devaient récompenser leur "civisme" ; en effet, plus il existe de panneaux d'affichage publicitaire, plus le coût de l'affichage est amoindri. On tend donc à les multiplier. Mais plus le nombre de panneaux publicitaires est important, moins ils sont vus ; on en réinstalle donc toujours plus... L'action envisagée vise à rompre ce cercle vicieux en diminuant le nombre d'affiches et améliorant leur rentabilité. La réussite de

l'opération exigeait que tous les acteurs concernés "jouent le jeu". C'est pourquoi un des afficheurs qui n'a pas respecté les règles fixées a fait l'objet d'une condamnation exemplaire : des peines fortes ont été prononcées, et plusieurs articles de presse ont été publiés. Avec la collaboration étroite des services de gendarmerie qui ont dû relever toutes les installations classées en infraction (ils ont instauré, à cet effet, des tournées), puis établir plusieurs bilans sur les déposes opérées, cette politique a permis d'obtenir des résultats spectaculaires : plusieurs centaines de panneaux ont été supprimés. Sur le plan esthétique, l'amélioration est notable. Les effets de cette opération, qui a récemment été reproduite à Nantes, ont même dépassé les attentes du parquet qui se montre très satisfait de l'action entreprise.

- La stratégie qui consiste à rétablir un dialogue constant s'applique aussi en matière d'*installations classées*, de *pollution des eaux* et de *bruit*. En ce qui concerne la pollution des eaux, les différents partenaires se réunissent toutes les semaines. Le domaine du bruit représente environ 300 plaintes par an ; il s'agit pour l'essentiel de contraventions de troisième classe. Le parquet s'est fixé dans ce domaine deux priorités : les nuisances sonores et le tapage nocturne. L'action est, en la matière, encore récente, mais commence d'ores et déjà à porter ponctuellement ses fruits. Ainsi par exemple, en ce qui concerne les nuisances occasionnées par l'occupation des salles de fêtes, une collectivité locale a mis en place un système d'auto-contrôle : sur proposition du parquet, un sonomètre a été installé. Conséquence immédiate, les plaintes ont cessé. Quant aux véhicules (deux roues principalement) qui génèrent d'importantes pollutions sonores, les O.P.J. ont le pouvoir de les immobiliser ; des accords ont été passés avec les garagistes afin que les contrevenants réparent leurs véhicules et respectent les normes réglementaires. Selon le substitut, cette action est relativement "lourde", pour les collectivités locales notamment, mais elles s'y prêtent.

C'est au cours d'entretiens-médiations et de réunions de travail, organisées au tribunal ou dans d'autres lieux, que les formes d'action utilisées par le parquet de Pontoise, notamment en matière d'environnement, ont pu être observées. La judiciarisation de la politique environnementale s'appuie sur de nouvelles modalités de traitement des

procédures : la médiation pénale et le traitement en direct. De même, le partenariat instauré avec et entre les acteurs de la politique environnementale départementale, et le recours intensif aux polices générales permettent de dynamiser le parquet et de mobiliser les compétences de chacun que le ministère public s'attache à utiliser de manière plus cohérente, et par là-même plus efficiente. Ainsi, les normes en vigueur — le droit de l'environnement — offrent un ensemble de ressources propres à susciter des modes d'action opérationnels.

### *3. Une action parquetière pro-active*

Ce type de mise en oeuvre de la politique publique d'environnement est passé, dans un premier temps, par des opérations de renouvellement des modes de pensée et d'action. Cette entreprise de renforcement de l'autorité judiciaire tend aussi, à terme, à réduire la part d'arbitraire qui réside dans l'intervention décousue et désordonnée de chacun. C'est la volonté affirmée du parquet. La politique judiciaire ainsi menée est fondée sur une conception pro-active de la mise en oeuvre de l'action publique en matière d'environnement qui s'inspire du courant dit "lyonnais". Dans cette ville, au début des années soixante-dix, bénéficiant d'une situation hiérarchique favorable, un jeune substitut et un procureur organisèrent à Lyon une section financière du parquet qui visait à agir spécifiquement sur des formes de délinquance jugées "particulières".

— La principale originalité de leur mode d'action fut de donner un sens plein à l'article 41 du code de procédure pénale. Ils s'efforcèrent d'élargir les activités habituelles du parquetier dans la recherche des infractions et, pour cela, établirent systématiquement des contacts avec tous les informateurs concernés par la vie économique et sociale (inspecteurs du travail, des impôts, des douanes, commissaires aux comptes...).

— Ils essayèrent aussi de rappeler aux responsables des autres administrations que l'article 40 du C.P.P. leur fait obligation de signaler aux autorités judiciaires les infractions dont ils ont connaissance. N'hésitant pas à sortir du palais et ouvrant largement leurs cabinets, ils

furent les promoteurs d'une conception pro-active de la mise en œuvre de l'action publique. Leur action avait quatre objectifs principaux :

- une réaffirmation de l'autorité judiciaire dans des secteurs où elle n'avait pas grand rôle,
- une socialisation de son fonctionnement par l'établissement de contacts systématiques avec de nouveaux partenaires collectifs comme les syndicats et les associations,
- une sanction de comportements illicites jusque-là en grande partie délaissés qui tendait à donner une visibilité nouvelle aux formes de délinquance économique impliquant des entreprises,
- une accélération des poursuites par une limitation des mises à l'instruction et des expertises, un élargissement du rôle du parquet et une réflexion sur les systèmes de qualification (réutilisation des qualifications de droit commun), pour assurer la sanction finale.

On le voit, les pratiques actuelles du parquet de Pontoise s'inspirent de cette "école lyonnaise", mais avec quelques aménagements qui empruntent à d'autres modèles plus récents : un modèle négociateur et un modèle d'expert.

— Quand il privilégie l'action négociatrice, le parquet centralise les informations afin de gérer les situations conflictuelles ; loin de l'action répressive, cette forme d'action parquetièrre a pour objectif majeur la régularisation des situations litigieuses. Le parquettier se doit alors de prendre quelques distances avec la rigidité apparente des règles et d'user de façon stratégique de son pouvoir d'appréciation de l'opportunité des poursuites. De son cabinet ou à l'occasion de participation à des réunions extérieures, il agit de préférence en tant que négociateur à la recherche de certains résultats concrets (amélioration d'installations polluantes, mise en conformité aux prescriptions réglementaires ou légales, transformation du paysage publicitaire...). La référence au pénal est une ligne d'appui pour assurer l'autorité de ces interventions pragmatiques. La sanction n'étant pas exclue cependant pour les récidivistes, les réfractaires à toute concertation et les infracteurs de mauvaise foi.

Les activités de "médiation-conciliation" du parquet de Pontoise s'inscrivent bien dans cette logique. Mais elles se complètent par une autre dimension.

— Quand le parquet se positionne en tant qu'expert, la prédominance des objectifs pragmatiques qui s'annonçait dans la forme de négociation devient centrale. Toute dimension infractionnelle est alors écartée, le juge n'est plus saisi d'une violation de la loi, mais d'une situation à traiter, d'un problème à résoudre, voire d'un enjeu à formuler. Ce trait spécifique d'une telle forme d'action est sans doute plutôt la mise à distance de toute prétention au règlement. L'intervention du juge va se faire, non plus au nom de l'institution judiciaire, mais plus anonymement au sein d'un réseau ou d'un groupe de décideurs. La participation de magistrats à des commissions, des groupes de travail, des rencontres avec des responsables locaux illustre cela. Le juge n'émet plus de point de vue juridictionnel, il ne tranche pas en droit. Il émet un point de vue parmi d'autres et participe à l'élaboration d'une décision collective. Il agit en tant qu'expert juridique, comme d'autres s'expriment en tant qu'experts financier, commercial ou politique, à la recherche sinon d'un consensus, du moins de lignes d'action communes.

Toutes les activités du parquet de Pontoise de type relationnel et visant à une mise en communication de partenaires locaux (collectivités locales, administrations, services de police et gendarmerie, associations, groupes professionnels) relèvent d'une telle forme d'action. Il s'agit autant de faire connaître et affirmer une nouvelle politique judiciaire que de stimuler les interactions entre acteurs, quel que soit le titre auquel ils sont impliqués.

L'essentiel est sans doute ici la prise de pouvoir en matière de coordination des activités de protection de l'environnement. Cette place est la plupart du temps vacante. Aucun préfet n'a voulu l'assumer, les représentants du ministère de l'Environnement n'en ont ni la légitimité, ni les outils concrets. Enfin, ni les maires ni les conseillers régionaux, bien que déclarant le plus souvent ce secteur prioritaire, n'ont cherché à élaborer une stratégie d'action. Un espace libre était à investir, il l'a été à Pontoise. Afin de faire accepter ce rôle de coordination, la position d'expert, qui joint capacité technique, autorité et impartialité, est sans doute la meilleure qui soit.

En conclusion, rappelons les *quatre grandes formes dégagées qui décrivent l'étendue du registre disponible*. Chacune d'elles demeure mobilisable à tout moment selon les enjeux :

— forme répressive pour les infracteurs de mauvaise foi ou récalcitrants,

— forme pro-active pour la collecte d'informations et l'incitation au signalement (PV à transmettre par les administrations, formation des polices générales au constat d'infractions aux règles de l'environnement),

— forme négociative pour obtenir la suppression des affichages illicites en relation directe avec les infracteurs eux-mêmes,

— forme d'expertise en matière d'urbanisme, de surveillance des installations industrielles, de pollution des eaux, mais aussi en matière de formation des personnels relevant tant des administrations que du judiciaire (journée de formation des OPJ menée à l'initiative du parquet, 25 octobre 1990).

Le cadre général étant tracé, il importe d'analyser maintenant l'opérationnalisation de ces objectifs. Nous insisterons sur un descriptif des actions entreprises, mais également sur certains problèmes que ce type d'action révèle.

## **II. UNE POLITIQUE JUDICIAIRE NON-JURIDICTIONNELLE CENTRÉE SUR LES "MÉDIATIONS"**

Tout comme le partenariat avec des acteurs extérieurs, la médiation constitue une des lignes de force privilégiées de la politique parquettière de Pontoise.

Entre classement et poursuite, la médiation ouvre une troisième voie non-juridictionnelle de traitement des infractions. Sa mise en oeuvre par le parquet de Pontoise, antérieure au développement d'une politique en matière d'environnement, repose sur l'article 40 CPP, article qui investit le parquet du pouvoir d'apprécier l'opportunité des poursuites. La médiation doit permettre de procéder à des "classements actifs" correspondant à la régularisation de la situation infractionnelle.

Si l'activité de médiation est cardinale en notre matière, c'est autant parce que l'ensemble de la politique pénale locale privilégie ces pratiques, que, parce qu'elles apparaissent spécialement appropriées à ce contentieux. Il ressort en effet, tant de l'esprit des lois qui régissent la

matière, que des pratiques de transaction auxquelles se livrent les administrations, qu'il est plus important d'obtenir une régularisation que d'aboutir à une sanction pénale, faute de régularisation. De plus, la personne condamnée ne comprend pas, la plupart du temps, à quel intérêt elle a porté atteinte.

Ce raisonnement a conduit le parquet de Pontoise à s'investir massivement dans la voie de la médiation (A), sans pour autant renoncer totalement à mettre en oeuvre son pouvoir de poursuite (B).

### **A. Le parquet négociateur**

La médiation se réalise, à Pontoise, dans le cadre organisé d'une activité concrète : "les entretiens-médiations" qu'il convient de décrire en termes généraux (1) avant d'en établir une typologie (2).

#### *1. L'entretien médiation : schéma général*

La terminologie choisie par le parquet de Pontoise est significative. Il s'agit, au terme d'une discussion d'une durée moyenne d'une vingtaine de minutes de dégager une solution médiane, c'est-à-dire présentant un intérêt satisfaisant pour chacun des participants qui sont, outre le représentant du ministère public, l'administration concernée, le mis en cause et éventuellement la victime.

*La réussite de la médiation repose sur la possibilité d'aboutir à un cumul idéal d'intérêts.* En effet, il s'agit pour l'administration et le parquet d'obtenir l'assurance d'une régularisation, pour l'infracteur d'éviter une sanction pénale stigmatisante, et pour la victime d'obtenir une indemnisation rapide.

Les entretiens-médiations ont lieu soit au tribunal de Pontoise, dans le bureau du substitut chargé du contentieux de l'environnement, soit dans une M.J.D. pour les infractions qui relèvent de la compétence territoriale de villes lorsque celles-ci disposent d'une telle structure. En 1990, quelques mille affaires de droit pénal de l'environnement ont donné lieu à des entretiens médiation dans le cadre d'une M.J.D.. Il s'agissait, pour

l'essentiel, d'affaires relatives à l'urbanisme. Le lieu ne détermine pas des modalités de médiation distinctes. La seule différence réside peut-être dans le caractère plus ou moins intimidant du cadre selon que l'entretien a lieu au tribunal ou dans une M.J.D..

La médiation a pour point de départ une convocation. Ainsi, le mis en cause est invité à se présenter devant le substitut dans le cadre des investigations nécessaires à l'appréciation de l'opportunité des poursuites. Il est avisé de la possibilité de se faire assister d'un avocat. Nous avons pu observer que la présence de l'avocat au cours des entretiens médiation est très largement fonction du degré de gravité de l'affaire : ainsi, plus l'affaire revêt une certaine importance sur le plan juridique, plus l'infracteur se fait assister d'un avocat.

L'observation des interactions concrètes lors d'un entretien médiation révèle une double "filiation", avec la transaction et avec l'audience.

- Par certains aspects en effet, *l'entretien médiation rappelle la pratique administrative des transactions*. Transiger signifie juridiquement effectuer des concessions réciproques qui, si elles sont satisfaisantes pour les parties, débouchent sur un acte formalisant un renoncement au droit d'agir. Le parquet agit d'une certaine façon dans ce sens. Le parquet, à l'issue de l'entretien, comme l'administration lors de la transaction, met l'infracteur en demeure de régulariser sa situation, ou à défaut de procéder à une remise en l'état, et, éventuellement de verser une indemnisation. Dans les deux cas, un délai est laissé à l'infracteur pour s'exécuter, au terme duquel, à défaut de régularisation, une décision de poursuite sera prise. Le parquet, comme l'administration, utilise le procès-verbal de constatation de l'infraction comme un instrument d'ouverture de la négociation dans la mesure où il constate une atteinte et légitime l'intervention publique. La négociation ultérieure porte sur l'opportunité de poursuite. L'aspect pénal est instrumentalisé en tant que moyen de pression : menace de saisir la justice pour l'administration, menace de déclencher les poursuites pour le parquet.

Enfin, l'objectif poursuivi est le même. Il s'agit d'obtenir la régularisation dans les meilleurs délais sans avoir à attendre un jugement.

Le recours au tribunal est en effet perçu, par les administrations comme par le parquet, comme une voie lente, périlleuse et stigmatisante, qui doit donc être réservée à des cas extrêmes.

L'action de médiation menée par le parquet dispose d'un potentiel d'intimidation plus important que la transaction administrative. Parce qu'elle s'accomplit dans le système judiciaire, la menace des poursuites est sans doute perçue comme plus immédiate.

Cette médiation est aussi plus complète, dans la mesure où elle s'efforce d'associer les victimes éventuelles ; ainsi, celles-ci constatent que la justice prend effectivement en compte leur préjudice. L'image de la justice se fait plus positive.

Enfin, fruit d'une concertation, cette procédure est peut-être porteuse de solutions de meilleure qualité, produit de la compétence technique des administrations associées aux exigences juridiques du parquet.

• Par d'autres aspects, *l'entretien médiation n'est pas sans évoquer une audience de tribunal*. Ceci se manifeste d'abord par la proximité dans les rôles tenus par les différents participants. Le parquetier, ici, se fait juge. C'est ainsi qu'il est perçu : certains infracteurs l'appellent "Monsieur le juge". C'est ainsi aussi qu'il se positionne, lorsque, se félicitant de la présence d'avocats à l'entretien, il évoque en une boutade son "petit procès". La disposition des différents participants dans le bureau du magistrat, où se déroule la médiation, est également assez éclairante : le parquetier "siège" face à tous les autres. Et tel "un président" mène les débats, entend les uns et les autres, avant de trancher seul.

Si le parquetier fait figure de juge, l'administration, répondant aux sollicitations du substitut, tient tour à tour le rôle de la police, du procureur et de l'expert. C'est au représentant de l'administration, l'O.P.J., que le substitut fait faire le constat des faits et demande si le mis en cause est connu de ses services. En revanche, l'administration tient un rôle proche de celui d'un procureur lorsque le "substitut-juge" lui laisse le soin d'exposer comment et dans quelle mesure la loi a été violée,

lorsqu'il le consulte pour déterminer le délai de régularisation imparti à l'infracteur, ou encore pour déterminer le montant de l'indemnisation. Enfin à l'expert il demande si la régularisation peut, d'un point de vue technique intervenir.

L'entretien-médiation peut également être rapproché d'un jugement de renvoi dans l'attente d'une régularisation. En effet, dans l'un comme dans l'autre, on constate un déroulement identique en trois phases :

- la première aboutit à une déclaration de culpabilité
- puis, deuxième phase, une place est faite, dans la réponse pénale, à un comportement de “rachat” de la part de l'infracteur qui doit régulariser dans un certain délai ;
- à l'expiration de ce délai, troisième phase de la médiation, deux situations sont envisageables, génératrices de décisions qui, bien que juridiquement distinctes, seront concrètement semblables :
  - . si, première situation, la régularisation n'a pas été effectuée, le parquetier pourra décider de poursuivre, tout comme le tribunal prononcerait une peine. Il pourra aussi, là où le tribunal aurait accordé un nouveau renvoi, laisser le dossier en suspens pour quelques temps encore.
  - . si, seconde situation, la régularisation est intervenue : le parquet décidera d'un classement, tout comme le tribunal déciderait d'une dispense de peine.

Une telle comparaison entre médiation et audience est de nature à conforter l'orientation choisie par le parquet de Pontoise qui, privilégiant l'objectif de régularisation, réserve le recours au tribunal à des cas marginaux. En effet, les juges du siège n'accordent pas systématiquement une place, dans leur décision, à la régularisation ; et, quand bien même ce serait le cas, la médiation parquetière présente encore un autre avantage de taille, elle permet un gain de temps substantiel.

Il faut souligner, en outre, que dans la logique d'action du parquet, les jugements de renvoi pour régularisation ne devraient plus avoir de place. Le parquet attend en effet des juges du siège, lorsque exceptionnellement il les saisit, qu'ils se cantonnent dans un rôle répressif : la médiation a échoué, la menace doit se réaliser, la sanction peut et doit tomber. Mais cet objectif n'est pas toujours atteint, nous le montrerons plus loin.

## 2. Typologie des entretiens-médiations

L'observation des interactions concrètes lors des entretiens montre que l'activité analysée se situe entre médiation et conciliation, l'activité de médiation étant toutefois prédominante.

La médiation implique l'intervention d'un tiers, d'une instance extérieure au conflit, alors que la conciliation est l'oeuvre des parties qui s'accordent elles-mêmes pour rapprocher leurs prétentions respectives. Ici l'ambiguïté provient de ce que le "médiateur" est en même temps nécessairement une partie du fait de sa qualité de représentant du ministère public. On constate, cependant, qu'il sait le plus souvent en faire abstraction pour tenir le rôle d'un véritable médiateur.

L'analyse d'un échantillon significatif d'une quarantaine d'entretiens révèle en effet que ces derniers peuvent se répartir en deux groupes :

- le premier, le plus important numériquement, relève clairement de pratiques de médiation. Il correspond aux hypothèses dans lesquelles le parquet ne rencontre pas de résistances, l'infracteur reconnaissant l'infraction.

- le second rassemble les hypothèses dans lesquelles le parquet n'est plus médiateur mais conciliateur. Il se situe ainsi lorsqu'il rencontre une opposition de la part de l'infracteur.

Schématiquement, il semble qu'il y ait médiation lorsque le mis en cause n'oppose pas de résistance et conciliation dans l'hypothèse contraire.

- *Le parquet médiateur.* Les situations dans lesquelles le parquet se comporte comme un véritable médiateur en s'efforçant d'occulter son autorité légale sont au nombre de deux.

- La première correspond à la situation la plus fréquente dans laquelle le mis en cause ne conteste ni l'existence de l'infraction, ni sa culpabilité. L'intervention du parquet se fait sur un mode pédagogique. Elle débouchera sur une mise en demeure de régulariser la situation. Ainsi, le parquet se montre plus pédagogue que sanctionnateur, lorsque l'infracteur reconnaît être en infraction mais invoque sa bonne foi : c'est par ignorance de la loi qu'il se trouve dans l'illégalité.

Par exemple, un infracteur est convoqué au cabinet du substitut par C.O.P.J. pour défaut de permis de construire. Le parquetier souligne la situation infractionnelle et informe la personne convoquée sur la procédure à suivre, à savoir : dépôt d'un permis de construire à la mairie. Si le permis est accordé, il classe l'affaire ; dans le cas contraire, l'infracteur devra procéder à la remise en état des lieux, c'est-à-dire régulariser l'infraction. De même, un infracteur convoqué à la M.J.D. de Cergy pour défaut de permis de construire. Il avait procédé à un agrandissement sans l'autorisation légale requise. Pour la D.D.E., l'infraction est régularisable ; le parquet fixe en conséquence un délai pour procéder à la régularisation de l'infraction, c'est-à-dire déposer une demande de permis de construire. L'infracteur reconnaît l'infraction mais déclare ignorer la législation. Le procureur se montre plus pédagogique que sanctionnateur, c'est-à-dire qu'il insiste sur la réalité de la situation infractionnelle et emploie même le mot "délit" ; par là, le paquet entend affirmer son autorité et expliquer à l'infracteur qu'il lui faut respecter la législation en vigueur.

— Le parquet s'efforce également de tenir son rôle de tiers lorsque l'infracteur sans nier la réalité de la situation infractionnelle ni sa culpabilité, conteste la réglementation en mettant en valeur l'absurdité qu'elle générerait appliquée à son cas.

Cela a été, par exemple, la démarche d'une famille de gens du voyage, convoquée chez le substitut pour infraction à la législation sur le stationnement des caravanes. Ils ont mis en évidence l'absurdité qu'il y aurait à les sanctionner pour un stationnement de plus de trois mois dans un même lieu, alors que par ailleurs, les pouvoirs publics souhaitent les voir se sédentariser. Le parquetier, confronté à cette logique contradictoire est embarrassé, devant une telle pesée d'intérêts nulle, il s'abstient généralement et classe l'affaire.

Embarrassé, le parquet l'est aussi dans une affaire relative à l'urbanisme. Il s'agit d'une construction sans autorisation — un pigeonier — dans un espace boisé classé au plan d'occupation des sols de la commune. L'infracteur affirme avoir eu l'accord verbal de la commune et met en cause la D.D.E. qui créerait des situations inégales sur le territoire de cette commune. Il considère qu'il ne génère pas de

nuisances, étant propriétaire du terrain sur lequel est installé le pigeonnier, et soutient que l'on peut aisément modifier le P.O.S. pour cette petite zone occupée.

Quant à la régularisation souhaitée par le parquet, elle suppose soit la démolition de la construction, ce que l'infracteur ne conçoit pas, soit l'intervention d'un hélicoptère, ce qui est impossible. C'est pourquoi il refuse de prendre l'engagement de régulariser l'infraction.

Le parquet laisse à l'infracteur un “délai de réflexion” de quinze jours et lui propose de le mettre à profit pour tenter d'obtenir un accord écrit de la mairie. Si celle-ci ne donne pas son accord, le procureur engagera alors des poursuites devant le tribunal.

Il faut souligner que tous les infracteurs qui ont obtenu du parquet une telle position de retrait, se sont, de l'aveu même du substitut, “bien défendus”, le plus souvent par l'intermédiaire d'un avocat présent lors de l'entretien. Cela pose donc la question de la plus ou moins grande capacité du mis en cause à se faire entendre.

• *Le parquet conciliateur* : il arrive, même si cela est moins fréquent, que le parquetier se revendique comme une partie. Il assume alors ostensiblement son rôle d'autorité poursuivante et n'hésite pas à mettre en avant le risque de poursuite. Il ne s'agit plus dans ce cas de médiation mais bien de conciliation. Là encore, on peut affiner l'analyse en distinguant deux cas de figure.

— Le parquet ne tient plus son rôle de tiers impartial, lorsque, premier cas de figure, le mis en cause, qui conteste l'existence de l'infraction lui apparaît comme étant de mauvaise foi. Il se fait menaçant, cherche à obtenir l'aveu, et fait peser plus lourdement le risque de poursuites. L'entretien débouchera, selon l'attitude du mis en cause, soit sur la fixation d'un délai de régularisation, plus rarement sur une décision de poursuite. Le substitut a décidé d'accorder un délai dans le cas suivant : il s'agissait d'une personne qui avait déposé une déclaration de travaux pour agrandir sa maison. Après lui avoir donné l'autorisation, l'autorité municipale a pris un arrêté interruptif de travaux au motif que le propriétaire ne procédait pas à un agrandissement mais à une véritable

construction. Le parquetier demande à l'infracteur de déposer un permis de construire ; la réception du récépissé de la demande vaudra exécution des termes de la médiation. Dans cette affaire, le substitut comme l'infracteur, sait que l'infraction n'est pas régularisable.

Le substitut s'est montré plus sévère dans une affaire où la mauvaise foi de l'infracteur est criante. Il s'agissait d'une construction non conforme au permis de construire. L'infracteur ne reconnaît pas l'infraction et dit ne pas comprendre en jouant sur le vocabulaire. Le substitut lui demande alors sa profession : maçon. Le parquet pose des questions à l'infracteur de manière à l'amener à reconnaître la non-conformité de sa construction au permis déposé. Il accordera finalement un délai d'un mois pour procéder à la régularisation.

— Deuxième cas de figure, la contestation peut porter non seulement sur l'existence de l'infraction, mais, plus largement, sur l'autorité de constatation. Il faut souligner que lors des entretiens auxquels nous avons assisté, il s'agissait exclusivement d'erreurs imputées à la D.D.E. L'attitude du parquet consiste alors invariablement dans une position de soutien verbal à l'administration. Il décide toutefois de faire procéder à une vérification par les gendarmes, et menace, avec une détermination virulente, de poursuivre le mis en cause pour le cas où la vérification lui donnerait tort. C'est le cas, par exemple, d'un infracteur qui était en désaccord total avec le procès-verbal dressé à son encontre pour non-déclaration de travaux. La personne convoquée niait l'infraction et contestait l'autorité qui avait dressé le procès-verbal : la D.D.E. Le parquet se fait menaçant et décide de donner des instructions à la gendarmerie pour constater l'infraction ; il téléphone donc immédiatement au service concerné. Il avertit l'infracteur que si les gendarmes constatent l'infraction, il le poursuivra. Trois jours plus tard, les gendarmes confirment les dires de l'infracteur et constatent l'erreur de la D.D.E. Le parquet classe l'affaire.

En somme, le parquet ne peut laisser se développer des discours de contestation de l'action des administrations, seraient-ils même fondés. Il en va du bon développement de sa politique d'alliance, encore toute jeune. C'est ce que traduit la sévérité de son attitude, qui n'a alors plus rien à voir avec l'impartialité attendue d'un "médiateur-conciliateur".

Dans la logique parquetière, la médiation, si elle donne des résultats positifs, est une procédure adaptée à la gestion pénale de l'environnement. La saisine du tribunal ne doit intervenir qu'après la mise en œuvre d'une médiation qui n'a pas alors conduit aux résultats escomptés.

## **B . Le parquet sanctionnateur**

Ainsi le parquet, pour mener sa nouvelle politique judiciaire, fait plus figure de négociateur que de sanctionnateur. La répression est en effet un aspect mineur de la politique parquetière. Par exemple, lorsque le substitut obtient la régularisation de l'infraction, et alors même qu'il a encore la possibilité de déclencher les poursuites, l'infraction ayant été constituée, il procède à un classement sans suite.

En dehors des cas où la loi lui en fait l'obligation, le parquet déclenche les poursuites pour trois catégories d'infracteurs :

— ceux avec lesquels la médiation a échoué. Ainsi, par exemple, un chef d'entreprise a été poursuivi pour infractions à la législation de l'urbanisme : changement d'affectation du local commercial — un entrepôt — en local industriel, transformations sans permis de construire et nuisances. Malgré plusieurs convocations par le parquet, au cours desquelles celui-ci a cherché les termes de la médiation pénale, l'infracteur n'a pas régularisé la situation. Le ministère public l'a donc poursuivi — les riverains se sont portés partie civile — devant le tribunal correctionnel qui a prononcé des sanctions pénales relativement lourdes : trois mois d'emprisonnement avec sursis et 300 000 francs d'amende. Cette affaire illustre aussi la deuxième catégorie d'infracteurs poursuivis devant le tribunal :

— les infracteurs considérés comme étant de mauvaise foi, c'est-à-dire qui nient l'infraction et refusent, par conséquent la médiation ; pour ceux-ci, toute régularisation semble impossible (réfractaires, récidivistes).

En effet, si le chef d'entreprise se montrait prêt à entreprendre les travaux nécessaires afin de faire cesser les nuisances sonores et éliminer les fumées odorantes — dont il contestait la réalité —, il niait le changement d'affectation du local. Ainsi, ce qui fonde la saisine du

tribunal par le ministère public, outre la constitution de partie civile, c'est le refus implicite de la médiation (implicite en ce sens que l'infracteur s'est montré de bonne volonté en se rendant aux entretiens). Le différend entre le responsable de l'entreprise installée dans une zone pavillonnaire et le voisinage ne peut dès lors être réglé que par un tribunal. Il en va de la crédibilité du parquet à l'égard des citoyens et de la campagne. Sa propre politique est mise en cause si il ne se montre pas cohérent. C'est pourquoi il se félicite de la peine prononcée par le tribunal<sup>1</sup>.

— et les professionnels qu'il faut sanctionner pour l'exemple. Ce sont généralement des affaires symboliques pour lesquelles le parquet recherche une certaine visibilité que seul le jugement offre, ou des affaires à enjeux juridiques pouvant aboutir sur une jurisprudence plus précise.

Ainsi, sur une dizaine d'affaires concernant le secteur des installations classées, le parquet décide de saisir le tribunal pour les “plus mauvais élèves”, c'est-à-dire les professionnels qui ont commis des infractions plusieurs fois signalées par les services compétentes et pour lesquels une sensibilisation s'avère nécessaire. Celle-ci ne peut être faite que par une action pénale.

La saisine du tribunal est alors une question de principe ; même si le professionnel est condamné à une dispense de peine, un seul jugement suffit à crédibiliser l'action de l'administration — ici, la D.R.I.R. — et ses pouvoirs, ainsi que le parquet. Dans ce dernier cas, le parquet et l'administration décident de concert de poursuivre l'infracteur.

### **III. UNE POLITIQUE PÉNALE DÉPLOYÉE : DYNAMIQUE DU MOUVEMENT, POIDS DES RÉSISTANCES**

#### **A. Une politique pénale déployée**

En matière d'environnement, ainsi que l'a souligné le procureur de la République de Pontoise, “il apparaît bien qu'une modification en profondeur de l'action parquetièrre voire judiciaire peut intervenir dans le cadre des textes existants”. Il considère cependant que “des modifications

---

1. La défense a interjeté appel contre le jugement du tribunal correctionnel.

législatives ou réglementaires sont nécessaires, mais qu'il est possible sans attendre celles-ci, de changer le cours judiciaire des choses" en la matière. A terme, en effet, pourquoi ne pas tirer de cette expérience un argument pour inciter le législateur à légiférer, en ce qui concerne par exemple, la médiation pénale, ou de manière plus générale, en vue d'harmoniser les règles et les pratiques ?

En l'état actuel des textes, le parquet s'efforce de rendre claire la marge de négociation sur la règle de droit ; c'est-à-dire qu'il s'applique à faire de la médiation pénale un processus clair et fiable de règlement des conflits et utilise les mêmes termes dans ses négociations : la régulation doit intervenir sous peine de poursuites. La marge d'arbitraire inhérente à l'action du parquet, et aggravée par la complexité spécifique de la matière (la multiplicité des compétences est source d'une certaine incohérence), tend à se réduire. En effet, la politique menée entraîne une certaine homogénéisation du traitement des procédures par la centralisation des décisions au parquet ; ces dernières étant prises en coordination avec les administrations et en collaboration avec les services de police générale.

Par ailleurs, la verbalisation plus systématique des infracteurs et un certain travail pédagogique s'attachant à faire connaître les normes en vue de leur respect définissent clairement la politique pénale du parquet qui s'applique en la matière.

Ces actions sont propres à crédibiliser le parquet qui renforce ainsi sa légitimité.

Le contentieux de l'environnement a effectivement été massivement investi par le parquet de Pontoise : l'augmentation marquée du nombre d'affaires signalées et des affaires réellement traitées montre que l'action entreprise a rapidement produit des effets concrets. Les chiffres présentés dans la troisième partie sont à cet égard éloquentes : ils montrent le caractère positif du renouveau entrepris.

La politique de communication menée tant à l'égard des particuliers et des associations que des partenaires administratifs et des collectivités locales a eu les effets d'entraînement escomptés. A l'égard de tous, le

parquet a créé une certaine conscience environnementale ce qui permet à l'échelon départemental une véritable gestion de l'environnement. Lors de certaines audiences, les avocats des parties civiles tirent de l'action du parquet un argument pour emporter la condamnation ; ils considèrent qu'à l'heure où le parquet mène en matière d'environnement une politique dont la finalité tend, à terme, à une amélioration du cadre de vie, le tribunal doit prononcer des sanctions.

L'action engagée a déjà produit des résultats. En effet, certaines réussites sont spectaculaires comme en matière d'affichage publicitaire ; de même en ce qui concerne l'urbanisme.

Les résultats des investigations en cours permettront d'approfondir cette perception par les différents partenaires impliqués. La politique parquettière ainsi déployée se heurte cependant à certaines résistances et à des obstacles qu'il s'agit maintenant d'envisager.

## **B. Déployée jusqu'où ?**

Le parquet voit son action rendue plus difficile en raison des différentes logiques d'action qui coexistent dans l'institution judiciaire. Ainsi, lorsqu'il décide de poursuivre à la suite d'un échec lors d'une médiation et que le tribunal prononce un renvoi, sa crédibilité est mise en cause. En effet, le renvoi prononcé par le tribunal n'est-il pas comme une seconde médiation ? Que devient dès lors la légitimité du parquet ?

Par ailleurs, l'action entreprise rencontre certains obstacles que nous ne pouvons pour l'instant que relever, leur approfondissement étant l'objectif des phases ultérieures de la recherche.

On peut distinguer les grandes catégories d'obstacle suivantes :

1) *Obstacles juridiques*, multiplicité actuelle des textes applicables par exemple aux pollutions de l'eau ou au contrôle des déchets toxiques et défaut d'articulation entre eux, mais aussi absence d'outils juridiques (décharges saturées) ;

2) *Obstacles dans le relevé des infractions* : si certaines administrations sont entrées aisément dans une politique d'action concertée, d'autres rechignent et continuent à pratiquer dans leur coin leurs pratiques "maison" d'appréciation de l'opportunité des poursuites (l'évolution des PV transmis présentée plus haut illustre clairement ces pratiques différencielles). A la D.R.I.R. comme au service de la navigation, un certain nombre de constats d'infractions ou de PV semblent, pour le moins, en attente.

De plus, la mobilisation des OPJ de police générale s'effectue lentement en raison du poids des habitudes et de la surcharge de certains services de police urbaine. Le manque d'effectifs de la brigade fluviale (deux PJ pour le ressort de trois cours d'appel) est particulièrement criant.

3) *Obstacle aux poursuites* : un problème récurrent se pose quand les poursuites semblent incapables de faire évoluer une situation litigieuse ou dommageable : décharge clandestine, décharge autorisée mais saturée. Le parquet s'interroge sur la signification d'actions de poursuites sur des enjeux que l'on ne peut transformer. On voit bien là le conflit qu'il y a entre rationalité légale et rationalité matérielle. Le temps judiciaire étant une valeur, le fonctionnement pénal ayant un coût, cet investissement doit-il se faire sur des actions dépourvues, a priori, d'utilité concrète ?

4) *Obstacles à l'exécution des décisions* : dans beaucoup de domaines, le parquet s'en remet aux administrations pour assurer l'exécution des engagements pris au cours des conciliations et qui justifient les classements. Pour être réellement "actifs", encore faut-il qu'ils soient suivis d'effets. En matière d'installations classées ou d'urbanisme, les régularisations sont souvent longues à mettre en œuvre. Comment en contrôler la réalisation ?

5) *Obstacles en termes de rapports de pouvoir* : ce n'est pas parce que la justice entend se placer au centre de la coordination des politiques locales d'environnement qu'elle y parvient. Les obstacles prennent ici deux formes principales :

- d'une part, certains acteurs ne s'impliquent qu'en surface dans l'action concertée ; double discours et simulation sont des formes de

résistance classiques fondées sur une crainte de perte de pouvoir ;

- d'autre part, certains enjeux semblent particulièrement difficiles à traiter dans la mesure où ils bénéficient de connivences et de refus d'agir bien ancrés. Ainsi, les collectivités locales et certains établissements publics ne voient pas les atteintes qu'ils occasionnent constatées (stations d'épuration saturées ou chroniquement en panne, absence de système de filtrage des rejets, etc.). Les infracteurs intouchables ne le sont que parce que aucune autorité ne s'estime en mesure d'agir. De plus, même si un constat était réalisé, qui pourrait contraindre ces acteurs à transformer leurs installations ? Il y a là un sérieux défi pour l'action entreprise. En effet, il semble impossible d'obtenir longtemps une soumission de la "société civile" aux objectifs de protection de l'environnement si, à côté, la "société politique" s'estime hors du champ de la réglementation et si aucune autorité ne parvient à modifier ce rapport de pouvoir.

Enfin, la faiblesse de cette politique, selon le procureur de la République, est qu'elle ne repose que sur un ou deux magistrats et qu'elle n'a pas eu encore le temps de se banaliser, de véritablement s'enraciner tant au parquet qu'à l'extérieur. L'année 1991 a cependant permis une certaine banalisation, mais le parquet doit soutenir son action pour lui trouver une véritable assise.

C'est aux capacités à moyen terme de dépasser ces obstacles et d'instituer des systèmes d'action concertée opérants que s'appréciera la portée de la politique judiciaire entreprise. Une recherche comparative, où la situation de Pontoise sera confrontée aux pratiques d'autres parquets (innovantes ou plus classiques) devrait permettre de mieux cerner une telle évaluation.

### III<sup>e</sup> partie

## L'ACTION PRO-ACTIVE DU PARQUET DE PONTOISE, ANALYSE QUANTITATIVE

### I. MÉTHODOLOGIE

Une base de données quantitatives a été élaborée pour évaluer plus précisément les effets de la politique de dynamisation du traitement du contentieux de l'environnement, engagée depuis janvier 1990. Il s'agissait principalement de comparer le contentieux traité par le parquet de Pontoise avant et après la mise en place de sa nouvelle politique, dans sa nature et dans son traitement.

Les années 1989 (avant) et 1990 (après) ont été choisies comme champ d'observation. Un bilan a été dressé, pour chacune d'elles, indiquant la répartition en différents domaines des infractions à l'environnement traitées par le parquet, l'origine de leur signalement ainsi que leur devenir procédural.

#### *1. Le matériau : la fiche du bureau d'ordre*

Instrument de gestion de l'activité judiciaire, les fiches du bureau d'ordre enregistrent les plaintes, dénonciations et procès-verbaux. Elles traduisent l'entrée dans le champ d'activité de la justice de faits qui semblent constituer des situations infractionnelles, elles matérialisent la saisine du parquet de ces mêmes faits.

Toutes les fiches sont construites selon un modèle standard : sept emplacements sont prévus pour recueillir des informations sommaires :

- 1) un numéro (numéro d'enregistrement)
- 2) une date (date d'enregistrement)
- 3) le nom du ou des prévenu(s)
- 4) éventuellement le nom du ou des plaignant(s)
- 5) la qualification juridique des faits constituant la situation infractionnelle
- 6) le mode de signalement au parquet : PV d'une brigade territoriale, lettre...

7) un emplacement réservé à la réaction du parquet, où est décrit dans les grandes lignes le traitement de l'affaire jusqu'à la prise d'une décision sur la poursuite, c'est-à-dire un classement ou un audiences. On y trouve en style télégraphique des informations sommaires du type : "Le 3/7/89 BT Bezons entend le responsable", ou encore : "Le 4/8/89 convocation par magistrat pour le 16/8/89", dont l'intérêt est d'une part, de pouvoir situer géographiquement le dossier et, d'autre part, de donner rapidement une idée sur l'état d'avancement de la procédure.

Cette présentation appelle plusieurs remarques :

— Les fiches évoluant nécessairement dans le temps, il nous a fallu les consulter à plusieurs reprises, afin de prendre en compte les évolutions éventuelles ; la dernière consultation a été effectuée en mars 1991.

— Le caractère sommaire, parfois incorrect des qualifications juridiques contenues dans ces fiches a occasionné une gêne dans le travail d'affectation des infractions relevées dans telle ou telle catégorie d'infraction.

— Il faut préciser que les infractions dont l'auteur est inconnu font, dans leur grande majorité, l'objet d'un enregistrement différent. Présentant peu d'intérêt parce que systématiquement classées dès l'origine, elles n'ont pas été étudiées.

— Enfin, il faut souligner que certaines infractions, bien qu'ayant fait l'objet d'un traitement, ne sont pas enregistrées, faute de temps. Cela concerne, de façon marginale, certaines infractions en matière d'urbanisme : il s'agit de petits contentieux ayant été classés sans suite. Les signalements dans le secteur de l'affichage publicitaire sont loin de refléter le nombre d'affaires réellement traitées par le parquet.

Pour les années 1989 et 1990, toutes les fiches enregistrant des infractions en matière d'environnement ont fait l'objet d'un recensement exhaustif. Elles constituent dans leur totalité (aucun échantillon n'ayant été établi) la population étudiée. Devant cette masse d'informations brutes, il a fallu construire des instruments d'analyse.

## 2. La construction des instruments d'analyse : les tableaux

Pour permettre l'analyse comparative, cinq tableaux ont été construits, puis alimentés pour chacune des années par les informations contenues dans les fiches. Chacun correspond à un *indicateur de changement* possible dans l'activité parquetière et judiciaire :

- Le premier tableau décrit le *champ infractionnel*, c'est-à-dire le nombre d'infractions relevées en matière d'urbanisme, de publicité, d'installations classées, de pollution, de pêche, de chasse ; il comprend également une catégorie résiduelle appelée "autre" (tableau n° 1).

- Le deuxième concerne l'*origine du signalement* des infractions : il indique combien de signalements proviennent de la police, de la gendarmerie, de la commune, de la D.D.A... (tableau n° 2).

- Les trois derniers tableaux centralisent les informations concernant le *devenir procédural des affaires*.

— Le premier est consacré aux *classements sans suite* : il indique le nombre de CSS intervenus dans chaque catégorie d'infractions et également les circonstances dans lesquelles ils ont eu lieu : classement sans suite immédiat, après enquête, après médiation, après régularisation ou encore après médiation et régularisation (tableau n° 3).

— Le deuxième concerne les *affaires audiencées* : il permet de connaître par catégorie d'infractions les affaires ayant été audiencées devant le TP et devant le TC (tableau n° 4).

— Enfin, le dernier tableau concerne les *affaires en suspens*, là encore, par catégories d'infractions ; il fait apparaître combien de dossiers se trouvent sur le bureau du magistrat (parquet), dans les administrations, dans les commissariats... (tableau n° 5).

La présentation retenue permet de dégager des quantités à la fois en valeur absolue et en pourcentage et permet une évaluation des changements intervenus indicateur par indicateur.

*Si le champ infractionnel couvert se modifie peu, en revanche, on enregistre presque un doublement de la matière traitée. De plus, d'importantes transformations sont à souligner :*

- dans l'approvisionnement du parquet,
- dans la proportion et la signification des classements sans suite,
- dans les poursuites engagées,
- enfin, dans les modes d'action du parquet.

## II. LE CHAMP INFRACTIONNEL COUVERT

Ce premier indicateur est celui qui connaît le moins de changement dans sa structure. Mais du point de vue de la quantité, on passe de 496 infractions traitées par le parquet à 921, ce qui correspond presque à un doublement de la matière traitée.

L'essentiel de ces contentieux est constitué par les infractions à l'urbanisme (35,3 % en 1989, 44 % en 1990) et à la publicité (26,2 %-24,5 %). Au total, ce secteur double d'importance, passant de 305 infractions en 1989 (61,5 %) à 631 l'année suivante (68,5 %).

Le second secteur par importance est celui des pollutions et nuisances, qui progresse en quantité (n = 74 puis n = 110) plus qu'en pourcentage global (14,9 %, 11,9 %). Les changements qui interviennent se situent en matière de pollutions diverses. Le secteur des installations classées progresse lentement. Il est cependant très au-dessus de la moyenne nationale des poursuites.

La progression est moins nette pour les secteurs de la chasse et de la pêche (n = 64, n = 83). Les infractions signalées en 1989 étaient proportionnellement plus nombreuses (12,9 %, 9 %). Le parquet n'a pas encore vraiment investi ces domaines malgré leur importance dans le département du Val d'Oise.

	1989	1990
Nombre d'infractions	496	921
Champ infractionnel		
Urbanisme	175 35,3 %	405 44 %
Publicité	130 26,2 %	226 24,5 %
Installations classées et transport de matières dangereuses	34 6,8 %	40 4,3 %
Pollution		
Eau	8	23
Air	1	1
Déchets	6	9
Nuisances diverses	20	10
Autres	5	27
Pêche	24 4,8 %	36 3,9 %
Chasse	40 8 %	47 5,1 %
Autres	53 10,7 %	97 10,5 %

**Tableau 1 - Types d'infractions soumises au parquet**

## LISTE DES INFRACTIONS PAR CATÉGORIE

## • Urbanisme et publicité

*Urbanisme : 405 infractions*

— Infraction à la législation sur le permis de construire	265
— Infraction au code de l'urbanisme	59
— Défaut de permis de construire	22
— Défaut d'affichage du permis de construire	21
— Requête	8
— Inobservation des dispositions relatives au P.O.S.	7
— Infraction à la législation sur le stationnement des caravanes	7
— Défaut de déclaration	4
— Utilisation illégale d'un terrain communal	3
— Panneau d'affichage du permis de construire ne comportant pas les mentions obligatoires	2
— Infraction à la législation sur les monuments historiques	2
— Infraction à la législation sur la conservation des dépendances publiques	1
— Occupation de terrains privés	1
— Exploitation sans droit ni titre d'un terrain	1
— Litige avec une construction voisine	1
— Notification d'une décision	1

*Publicité : 226 infractions*

— Implantation de panneaux publicitaires	60
— Infraction à la législation sur l'affichage	45
— Apposition d'affiches sur des panneaux réglementaires intéressant la circulation routière	42
— Affichage en site classé	15
— Apposition d'affiche sur un arbre	11
— Apposition d'une publicité sur un support interdit	11
— Affichage publicitaire hors agglomération	11
— Circulation en convoi de véhicules publicitaires	10
— Défaut d'indications légales sur tout écrit rendu public	7
— Publicité en faveur du tabac	4
— Installation d'une enseigne lumineuse	3
— Infraction à la réglementation sur la publicité	3
— Publicité comportant le nom d'une localité complétée par une flèche	2
— Requête pour un panneau publicitaire	1
— Affichage sur emplacement réservé à l'administration communale	1

• **Installations classées, pollutions, déchets, etc.**

**Installations classées : 36 infractions**

— Exploitation d'une installation classée sans autorisation (casse, décharge, carrière...)	18
— Infraction à la législation des installations classées	6
— Implantation d'une casse automobile, non respect des dispositions du POS	4
— Décharge existant sur le territoire communal	2
— Non respect des prescriptions de fonctionnement de la station de transit	1
— Requête (casse automobile)	1
— Non-respect de certaines dispositions d'un arrêté préfectoral	1
— Non-déclaration d'un incendie survenu sur le site	1
— Avis sur la mise en service d'une installation d'épuration des fumées	1
— Élevage de moutons	1

**Matières dangereuses : 4 infractions**

— Non-respect des règles concernant la déclaration de chargement de matières dangereuses. Infraction à la réglementation des transports	4
---	---

• **Pollution et nuisances : eau, déchets, nuisances diverses, autres : 70 infractions**

**Eau : 23 infractions**

— Pollution de rivière	10
— Pollution des eaux	4
— Construction sans autorisation d'ouvrage dans le lit d'un cours d'eau, barrage de la rivière ayant pour conséquence d'empêcher le passage du poisson	2
— Rejet d'huile dans un cours d'eau	1
— Déversement dans les égouts	1
— Pollution des eaux fluviales	1
— Pollution de nappe phréatique	1
— Pollution d'une source	1
— Non-déclaration du prélèvement des eaux souterraines à des fins non domestiques	1
— Déversement dans les eaux souterraines de lubrifiants	1

**Air : 1 infraction**

— Pollution de l'air	1
----------------------	---

**Déchets : 9 infractions**

— Dépôt d'immondices	5
— Elimination de déchets générateurs de nuisances	1
— Fuite accidentelle de substances toxiques (fûts contenant du perchloréthylène)	1
— Dépôts de gravats sur le domaine public	1

**Nuisances diverses : 10 infractions**

— Nuisances	4
— Nuisances sonores	2
— Émanation d'odeurs et de fumées nauséabondes	1
— Dégradations, graffitis	1
— Bruit, tapage	1
— Requête (nuisances)	1

**Autres : 27 infractions**

— Pollution (non spécifiée)	12
— Déversement d'huile et de lubrifiant	12
— Nuisances et pollution dans un parc	1
— Infraction au code rural	1
— Abandon d'un bâtiment à l'état d'épave	1

**• Chasse et pêche : 73 infractions****Chasse : 21 infractions**

— Chasse sans permis	11
— Chasse en dehors des heures légales	9
— Chasse sur terrain d'autrui sans le consentement du détenteur du droit de chasse	7
— Infraction à la législation de la chasse	5
— Transport de gibier en temps prohibé	4
— Destruction d'animaux nuisibles	4
— Infraction aux prescriptions du plan de chasse : dépassement du plan de chasse	3
— Chasse à l'arme automatique à rechargement de plus de trois cartouches	2
— Abattage d'un renard probablement atteint de la rage	1
— Transport d'armes de chasse non démontées	1

**Pêche : 6 infractions**

— Pêche sans faire partie d'un A.A.P.P. et sans avoir acquitté le montant de la taxe piscicole	14
— Infraction à la police de la pêche	12
— Pêche sans permis	8
— Pêche en période prohibée	1

— Requête (pêche) 1

• **Autres (catégorie résiduelle) : 97 infractions**

***Domaine public (32)***

— Occupation totale ou partielle du domaine public routier 22  
 — Exécution d'un travail sur le domaine public sans autorisation préalable 6  
 — Infraction à la conservation du domaine public 2  
 — Dégradation et détérioration des chemins publics 1  
 — Dépôt de matériaux sans autorisation 1

***Coupe d'arbres (8)***

— Abattage d'arbres 3  
 — Défrichage sans autorisation 3  
 — Défrichage, fouilles effectuées à l'intérieur d'une forêt de protection, coupe et abattage d'arbres sans autorisation dans un espace boisé classé par un POS 1  
 — Arrachage ou défrichage d'un bois 1

***Navigation (36)***

— Défaut de permis de navigation 14  
 — Défaut de plaques signalétiques 9  
 — Défaut d'autorisation spéciale concernant un bateau stationnaire 6  
 — Défaut de certificat général de capacité pour la conduite d'un bateau 2  
 — Chargement excessif et défaut de la distance réglementaire de franc-bord 2  
 — Accident sur la voie navigable 1  
 — Stationnement d'un bateau sur un lieu interdit 1  
 — Immersion d'une péniche 1

***Divers (21)***

— Abattage en dehors d'un abattoir agréé 9  
 — Requête 5  
 — Ramassage d'escargots en période interdite 2  
 — Défaut d'échardonnage de terrain non cultivé 2  
 — Délit d'entrave 1  
 — Notification de jugement 1  
 — Infraction à l'arrêté préfectoral 1

### III. UNE NETTE PROGRESSION DES SIGNALEMENTS

L'accroissement significatif des infractions signalées (+ 85 %) montre que le travail de sensibilisation et de dynamisation des partenaires administratifs et assimilés commence, de façon assez nette, à porter ses fruits. Nécessairement progressive, cette évolution se construit sur un travail à long terme.

Dès le mois d'août 1990, le nombre d'infractions signalées atteignait pratiquement celui de 1989 ; durant les quatre derniers mois de l'année 1990, le nombre de signalements a été pratiquement aussi important que sur les huit premiers mois (474 au 31 août, 447 du mois de septembre au mois de décembre 1990). Le tableau n° 2 met en évidence des changements significatifs dans l'origine des signalements. L'analyse comparative des chiffres en valeur absolue montre que plus de la moitié de ces signalements proviennent des administrations. En effet, l'ensemble des administrations et des autorités locales multiplie par deux le nombre de procès-verbaux transmis : 1989 : 126 (25,4 %) ; 1990 : 503 (54,6 %). Cette progression n'est cependant pas générale : elle repose essentiellement sur l'accroissement des signalements en provenance, tout d'abord, de la D.D.E (passant de 17,9 % à 31,8 %), mais aussi des collectivités locales (5,6 % à 12 %).

Cette tendance, déjà observée après huit mois de mise en place de cette politique<sup>1</sup>, est confirmée par l'étude des mois suivants.

De même, on relèvera la discrétion coutumière des signalements en provenance de la D.R.I.R. et de la D.D.A.S.S. Le projet de dynamisation des relations avec les partenaires administratifs ne s'est pas encore totalement concrétisé. Les résultats obtenus, pour être incontestables, demeurent encore partiels. Ils devraient être améliorés et se confirmer pour l'année en cours.

Enfin, on observera que la progression des signalements administratifs ne signifie pas une régression massive du rôle des polices générales. En 1989, ces services livraient 49 % des signalements reçus par le parquet ; en 1990, ceux-ci représentent 37,9 %. Mais si l'on raisonne

---

1. Cf. rapport préliminaire de novembre 1990.

en effectif, leur contribution progresse, passant de 249 en 1989 à 349 l'année suivante. C'est essentiellement la gendarmerie qui est à l'origine de ce résultat.

**Tableau 2 - Origine des signalements**

		1989	1990
Nombre d'infractions		496	921
Origine			
GENDARMERIE			
P O L I C E S	Brigade fluviale	6	34 3,6 %
	Brigade territoriale	193 38,9 %	285 30,9 %
	C.R.S./B.M.O.	187 37,72 %	246 26,5 %
G É N É R A L E S	POLICE	249 50,2 %	349 37,9 %
	Commissariat	56 11,3 %	45 4,9 %
	DDPU (pol. urbaine)	-	64 6,9 %
FÉDÉRATIONS			
	Pêche	27 5,4 %	2
	Chasse	47 9,5 %	15 1,6 %
		20 4 %	13

A D M I N I S T R A T I O N S  E T  A U T.  L O C A L E S	D.D.E	97 19 %	294 31,8 %
	Communes	28 5,6 %	112 12,1 %
	Police municipale	-	2
	D.R.I.R.	-	9
	Service départemental de l'architecture	-	1
		<b>134</b> 27 %	<b>503</b> 54,6 %
	Office national de la chasse	-	13
	D.D.A.F.	5	66 7,1 %
	D.D.A		
	D.D.A.S.S.		-
Préfecture	4	6	
Lettres de particuliers		36 7,2 %	41 4,45 %
Autres parquets		22 4,4 %	4
Citation directe privée		3	2 % 3
Constitution de partie civile		-	2
Tribunal administratif		5	2
Associations		-	2

Insistons sur ce résultat important de l'action du parquet qui parvient à mobiliser de nouveaux partenaires sans se couper du concours de ses auxiliaires habituels.

#### IV. MODES DE TRAITEMENT - DEVENIR PROCÉDURAL (CLASSEMENT / POURSUITE ET DÉCISION) 1989-1990

Dans ce domaine s'observent également des changements nets. *La proportion des affaires classées sans suite se réduit significativement en 1990, passant de 66,7 % à 48,2 %. Les décisions et poursuites augmentent de 33,3 % à 51,8 %.* Il y a donc ici un renversement de tendance. Les modifications les plus importantes interviennent en matière d'installations classées et de pollution. La même tendance s'observe en matière de chasse et de pêche ; dans ces domaines, la diminution de la proportion des affaires classées est cependant moindre (cf. tableau n° 3).

Mais, selon la volonté du parquet, ces classements sans suite ne sont pas tous de simples abandons. Certains recouvrent une activité de régulation. Comment les évaluer ? L'étude exhaustive des chiffres a montré en effet que, malgré la proportion importante des affaires classées immédiatement (66,2 % des classements sans suite)<sup>1</sup>, près du tiers des infractions signalées donne lieu à un "classement actif" soit :

- après enquête : 14,2 %,
- après médiation : 15,5 %,
- après régularisation : 1,6 %,
- ou après médiation et régularisation : 2,5 %.

Le classement actif, troisième voie judiciaire utilisée par le parquet de Pontoise, prend donc une place non négligeable dans sa politique pénale en la matière.

---

1. Le substitut chargé de l'environnement affirme cependant que tous les classements interviennent après médiation. Or, la pratique de la médiation a été mise en place en matière d'urbanisme essentiellement en ce qui concerne l'année 1990. Cette divergence d'appréciation peut néanmoins partiellement être expliquée par le décalage inévitable entre les actions du parquetier et les notes inscrites sur les fiches du bureau d'ordre (cf. *infra*, chap. III).

Cette rubrique regroupe les poursuites elles-mêmes et les affaires en suspens. Pour ces dernières, l'augmentation est significative ; elle traduit la tendance du parquet à "instruire" un nombre croissant d'affaires avant toute décision.

	<b>1989</b>	<b>1990</b>
Classements	331 66,7 %	444 48,2 %
Décisions et poursuites	107 21,6 %	71 7,7 %
Affaires en suspens	88 17,7 %	406 44 %
	<hr/> 496 100 %	<hr/> 921 100 %

**Tableau 3 - Traitement judiciaire des infractions**

#### **A. Les classements**

Le niveau moyen des classements pour les crimes, délits et contraventions de 5<sup>e</sup> classe se situe approximativement autour de 70 % des affaires reçues. En 1989, au point de départ de l'action du parquet de Pontoise, les pratiques sont conformes à la tendance nationale. L'année suivante (tableau n° 3 bis) voit une nette réduction de leur proportion (48,2 %) malgré la croissance de la matière traitée. Le tableau n° 3 ter objective la mise en place des activités négociatrices précédant la décision de classement.

<i>Classements</i>	1989		1990	
- Urbanisme	115	203	193	296
- Publicité	88	61,3 %	103	66,6 %
- Installations classées et matières dangereuses	17		11	
- Pollution		50		36
eau	7	15,1 %	7	8,1 %
air	1		-	
déchets	4		7	
nuisances diverses	17		4	
autres	4		7	
- Pêche	9	38	12	44
- Chasse	29	11,5 %	32	9,9 %
- Autres	40	12,1 %	68	15,3 %
	<hr/>		<hr/>	
	331	100 %	444	100 %

**Tableau 3 bis - Répartition des classements selon le champ  
infractionnel**

Tableau 3 ter-1

*Classements sans suite 1989*

	immédiat	après enquête	médiation	régularisation	médiation et régularisation	T
Champ infraction.						
Urbanisme	41	73	1	-	-	115
Publicité	50	38	-	-	-	88
Inst. cl.	12	5	-	-	-	17
Pollution						
eau	6	1	-	-	-	7
air	1	-	-	-	-	1
déchets	1	3	-	-	-	4
nuis. div.	14	3	-	-	-	17
autres	3	1	-	-	-	4
Pêche	3	6	-	-	-	9
Chasse	12	17	-	-	-	29
Autres	27	13	-	-	-	40
TOTAUX	170	160	1	-	-	331

Tableau 3 ter-2

*Classements sans suite 1990*

	immédiat	après enquête	médiation	régularisation	médiation et régularisation	T
Champ infraction.						
Urbanisme	96	19	63	4	11	193
Publicité	70	28	2	3	-	103
Inst. cl.	5	5	1	-	-	11
Pollution						
eau	6	1	-	-	-	7
air	-	-	-	-	-	-
déchets	4	3	-	-	-	7
25 nuis. div.	3	1	-	-	-	4
autres	4	-	3	-	-	7
Pêche	3	-	-	-	-	3
Chasse	14	-	-	-	-	14
Autres	42	2	-	-	-	44
TOTAUX	158	25	34	3	11	231

## CLASSEMENTS SANS SUITE

	1989		1990	
<i>Proportion de CSS</i>	66,7 %		48,20 %	
<i>Part des différentes catégories d'infractions dans les affaires classées sans suite (par rapport au nombre total de classements sans suite)</i>				
• Urbanisme	34,7 %		43,5 %	
• Publicité	26,6 %	61,3 %	23,2 %	66,7 %
• Installations classées et matières dangereuses	5,1 %		2,4 %	
• Pollution	10 %	15,1 %	5,6 %	8 %
• Pêche	2,7 %		2,7 %	
• Chasse	8,7 %		7,2 %	9,9 %
• Autres	12 %		15,3 %	
<i>Part des classements sans suite dans chaque catégorie (par rapport au nombre total d'infractions par catégorie)</i>				
• Urbanisme	65,7 %		47,6 %	
• Publicité	67,7 %		45,6 %	
• Installations classées et matières dangereuses	50 %		27,5 %	
• Pollution	82,5 %		35,7 %	
• Pêche	37,5 %		33,3 %	
• Chasse	71,5 %		68 %	
• Autres	75,5 %		70 %	
<i>Répartition des classements sans suite selon les circonstances dans lesquelles ils interviennent (par rapport au nombre total de classements sans suite):</i>				
• immédiatement	51,3 %		66,2 %	
• après enquête	48,3 %		14,2 %	
• après médiation	-		15,5 %	
• après régularisation	-		1,6 %	
• après médiation et régularisation	-		2,5 %	

## B. Décisions et poursuites

L'analyse des décisions et poursuites confirme les tendances observées :

- une diminution sensible des affaires portées devant le tribunal, en valeur relative (1989 : 35,1 % ; 1990 : 7,7 %). En valeur absolue, l'effectif se maintient avec 58 affaires audiencées en 89 et 67 en 90. Ceci montre, s'il en était encore besoin, que la politique suivie n'a pas pour finalité première la poursuite systématique des infractions. Une étude exhaustive des dossiers devrait montrer que si le parquet sanctionne moins, il s'efforce de poursuivre mieux.

- une croissance très forte des affaires en suspens (leur nombre a été multiplié par cinq). Le parquet recherche en effet à compléter son information avant de prendre sa décision. Il est intéressant de noter que, durant les premiers mois de son action, il menait essentiellement par lui-même ces investigations et qu'il avait peu recours aux administrations et aux services de police et de gendarmerie en tant qu'"instructeur" principal de ces dossiers.

Cependant, cette action ne peut être menée par le parquet seul, à long terme<sup>1</sup>. C'est pourquoi, si le parquet reste effectivement l'"instructeur principal", il est secondé dans cette tâche par les administrations et les services de police générale. Corrélativement, on devra sans doute observer un allongement de la durée des procédures. Un équilibre reste encore à trouver entre "meilleure information du parquet" et "risque de submersion". Les tableaux ci-après indiquent la répartition des affaires en suspens pour chaque année étudiée.

---

1. Cf. *infra* chap. III.

Tableau 4 - Devenir des affaires

	1989		1990	
1. Affaires audiencées	58	35,2 %	67	14 %
police	4		14	
correctionnel	54		53	
2. Déclaration d'incompétence du parquet de Pontoise	19	11,5 %	4	0,8 %
3. Affaires en suspens	88	53,3 %	406	85,1 %
Magistrat	10		31	
Médiation en cours	5		67	
Maison de justice			58	
Instruction			2	
Administrations	36		14	
Communes	19		2	
Préfecture	1		2	
D.D.A	12		6	
D.D.E	4		2	
Architecte des bâtiments de France (A.B.F.)			2	
Police				
BT	8		30	
CP	1		15	
Enquêtes autres ressorts	-		4	
Infractions de 5 <sup>e</sup> classe transmises au TI	9		12	
Autres NSP	19		173	
Total	165	100 %	477	100 %

Tableau 4 bis

*Affaires audiencées 1989*

CHAMP INFRACTIONNEL	TRIBUNAL CORRECTIONNEL	TRIBUNAL DE POLICE	T
Urbanisme	38	3	41
Publicité	-	-	-
Inst. cl.	8	-	8
Pollution eau	-	-	-
air	-	-	-
déchets	-	1	1
nuis. div.	-	-	-
autres	-	-	-
Pêche	-	-	-
Chasse	6	-	6
Autres	2	-	2
TOTAUX	54	4	58

Tableau 4 ter

## Affaires audiencées 1990

CHAMP INFRACTIONNEL	TRIBUNAL CORRECTIONNEL					TRIBUNAL DE POLICE					TOTAUX
	après enquête	après médiation	après enquête et méd.	direct	T	après enquête	après médiation	après enquête et méd.	direct	T	
Urbanisme	18	2	1	10	31	-	-	-	1	1	32
Publicité	2	-	-	2	4	1	-	-	1	2	6
Inst. cl. et mat. danger.	3	-	-	4	7	-	-	-	-	-	7
Pollution eau	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
air	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1
déchets	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
nuis. div.	-	-	-	2	2	-	-	-	1	1	3
autres	3	-	-	1	4	-	-	-	4	4	8
Pêche	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Chasse	3	-	-	-	3	-	-	-	2	2	5
Autres	-	-	-	1	1	-	-	-	3	3	4
<b>TOTAUX</b>	<b>30</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>20</b>	<b>53</b>	<b>1</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>67</b>

**Tableau 5**  
*Affaires en suspens 1989 \**

Champ infractionnel	Magistrat	Médiation en cours	Comm.	Administrations			Brig. territ.	Comm. de pol.	Enqu. autre ressort	5e cl.	NSP	T
				Préf.	DDA	DDE						
Urbanisme	3	2	1	-	-	4	4	-	-	1	4	19
Publicité	6	-	18	-	-	-	4	-	-	-	3	31
Inst. cl.	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1	4	6
Pollution eau	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
air	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
déchets	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
nuis. div.	-	1	-	-	1	-	-	1	-	-	-	3
autres	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Pêche	-	-	-	-	10	-	-	-	-	3	2	15
Chasse	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	2	4
Autres	-	1	-	-	-	-	-	-	-	4	2	7
<b>TOTAUX</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>19</b>	<b>1</b>	<b>12</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>-</b>	<b>9</b>	<b>19</b>	<b>88</b>

\* État à la fin de l'année 1990

**Tableau 5 bis**  
*Affaires en suspens 1990*

Champ infractionnel	Magistrat	Médiation en cours	Maison de justice	Instr.	Comm.	Administrations			ABF	Brig. territ.	Comm. de pol.	Enqu. autre ressort	5e cl.	NSP	T	Déclar. d'incom- pétence
						Préf.	DDA	DDE								
Urbanisme	19	48	55	-	1	-	-	2	2	9	6	-	-	38	180	-
Publicité	6	-	1	-	1	-	-	-	-	14	3	4	5	81	115	2
Inst. cl.	1	10	-	1	-	1	1	-	-	-	3	-	-	5	21	1
Pollution eau	4	5	2	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	4	16	-
air	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
déchets	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	32	1
nuis. div.	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	3	-
autres	1	3	-	-	-	1	1	-	-	-	1	-	-	5	12	-
Pêche	-	-	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-	2	19	24	-
Chasse	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7	10	-
Autres	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	5	12	24	1
<b>TOTAUX</b>	<b>31</b>	<b>67</b>	<b>58</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>30</b>	<b>15</b>	<b>4</b>	<b>12</b>	<b>173</b>	<b>406</b>	<b>4</b>

\* État à la fin de l'ann

## AFFAIRES AUDIENCÉES

	1989	1990
<i>Proportion</i>	11,7 %	7,3 %

*Part des affaires audiencées devant le tribunal correctionnel et devant le tribunal de police (par rapport au nombre total d'affaires audiencées)*

• TC	93,1 %	79,1 %
• TP	6,9 %	20,9 %

*Part de certaines catégories ou de certains ensembles de catégories dans les affaires audiencées (par rapport au nombre total d'affaires audiencées)*

• Urbanisme	70,7 %	47,8 %
• Installations classées et pollution	15,5 %	29,9 %
• Pêche et chasse	10,3 %	7,5 %

**Affaires en suspens** (*stricto sensu*, c'est-à-dire sans compter les déclarations d'incompétence)

<i>Proportion</i>	17,7 %	44,5 %
-------------------	--------	--------

*Part des différentes catégories d'infraction dans les affaires en suspens (par rapport au nombre total d'affaires en suspens)*

• Urbanisme	21,6 %	43,9 %	
		56,8 %	72,4 %
• Publicité	35,2 %	28,5 %	
• Installations classées	6,8 %	5,4 %	
		13,6 %	13,2 %
• Pollution	6,8 %	7,8 %	
• Pêche		5,8 %	
	21,6 %		8,2 %
• Chasse		2,4 %	
• Autres	7,9 %	6 %	

*Part des affaires en suspens dans chaque catégorie d'infractions (par rapport au nombre d'affaires par catégorie)*

• Urbanisme	10,8 %	44,4 %	
		20 %	46,7 %
• Publicité	23,8 %	51,8 %	
• Installations classées	17,6 %	55 %	
			48,2 %
• Pollution	15 %	45,7 %	
• Pêche	62,5 %	66,7 %	
			41 %
• Chasse	10 %	21,3 %	
• Autres	13,2 %	25,8 %	

## LES TROIS PALIERS D'UN PROJET DE SERVICE

### Bilan de l'évaluation

En lançant en 1990 l'équivalent d'un "projet de service" portant sur la politique pénale en matière d'environnement, le procureur de Pontoise poursuivait trois objectifs dont les ambitions respectives s'emboîtent, telles des poupées gigognes, ou se succèdent en paliers d'ouverture croissante :

1) tout d'abord, il s'agissait d'investir un secteur à forte visibilité sociale bien situé dans les préoccupations de l'époque et de diversifier ainsi la matière pénale stéréotypée dont est saisie mécaniquement la justice ;

2) ensuite, l'occasion était ainsi fournie d'élargir le champ de la politique parquetière active déjà introduite dans le tribunal. Modernisation des services, nouvelles méthodes de travail interne, diversification des tâches par l'ouverture sur l'extérieur et mobilisation du personnel devaient découler de ces actions de dynamisation ;

3) enfin, l'ensemble de ces actions tendait à modifier l'image de l'institution judiciaire auprès des autorités locales (élues et administratives) ainsi que plus largement auprès des citoyens en la valorisant. L'action parquetière en matière d'environnement fournissait l'occasion d'une démonstration concrète de la capacité de la justice à renouveler ses méthodes d'intervention, à se saisir d'enjeux nouveaux et à obtenir des résultats tangibles dans des délais courts. Cette modification d'image porte sur trois points : meilleure accessibilité, pertinence du choix des priorités et efficacité directe. Son point d'ancrage est le renforcement de la légalité, du respect du droit dans les décisions publiques.

On peut alors résumer ce projet de modernisation du service public "justice" de la façon suivante. En investissant dans le secteur éclaté de l'action publique en matière de protection de l'environnement, le procureur de Pontoise entendait :

1) prendre en charge un secteur de la vie sociale aussi important que

jusque-là négligé par la justice ;

2) compléter le dispositif assez diversifié de sa politique pénale locale et renforcer la démonstration de l'efficacité de ses méthodes qui privilégient l'action de proximité et la concertation avec tous les acteurs de la sécurité publique ;

3) enfin, restaurer sur un territoire donné l'autorité judiciaire, c'est-à-dire sa légitimité vis-à-vis des autres institutions et son rôle de garant de la légalité et donc des libertés.

Ces trois objectifs s'emboîtent, du plus restreint (1) au plus vaste (3). L'action se déploie en trois paliers successifs : un terrain, l'environnement ; une méthode, l'action parquetière pro-active ; une finalité, la restauration de l'institution judiciaire.

L'évaluation menée tant au plan quantitatif (les plaintes reçues et leur règlement) que qualitatif (suivi des dossiers, observation des interactions, entretiens) conduit pour l'essentiel à une appréciation positive des résultats obtenus à chacun des paliers. Certes le temps écoulé depuis le départ de l'action (18 mois) est court. Cependant, ce délai presque minimal nous a permis d'observer des changements nets sur de brèves périodes, ce qui témoigne de la tonicité de la démarche entreprise. Le moyen terme (3-5 ans) dira si ces efforts parviennent à être maintenus, et si, le temps passant, d'autres effets encore peu visibles se dessinent.

De plus, les objectifs poursuivis ne relèvent pas d'une temporalité identique :

— la prise en compte de nouveaux contentieux s'apprécie à court terme ;

— la validité et la solidité d'une politique parquetière n'est démontrable qu'à moyen terme ;

— enfin, la modification de l'image et du rôle d'une institution ne peut être établie qu'à long terme.

C'est pourquoi le degré de précision, et sans doute de validité, de notre bilan varie selon le niveau d'action envisagé. Il est très affirmé pour le premier, net mais partiel pour le deuxième, incertain pour le troisième.

*1. La prise en compte d'un nouveau type de contentieux tel celui relatif à l'environnement est démontrée sans ambiguïté.* Le doublement de la matière traitée et des signalements en deux ans ainsi que l'intensification continue de ce mouvement durant les derniers mois observés (fin 90-début 91) témoignent sans ambiguïté de la dynamique créée. De plus, cette progression est générale et ne se limite pas à un ou deux domaines exclusifs sur lesquels aurait porté l'essentiel de l'effort.

Deux points apparaissent ici comme particulièrement positifs :

— d'une part, la progression considérable des signalements d'origine administrative. Est ainsi rétablie la logique du système de régulation-contrôle propre à ce secteur. Ce sont les administrations spécialisées qui traitent, matière par matière, l'essentiel des situations-problèmes. Ce sont elles qui sont détentrices des informations mais leur politique de régularisation/poursuite doit être définie en collaboration avec le parquet (a. 40 CPP) ;

— d'autre part, si, en quelques mois, les signalements administratifs sont devenus les plus nombreux, ils n'ont pas éclipsé pour autant les signalements en provenance de la police. Il est, en effet, important que l'investissement effectué dans un secteur ne se soit pas accompli au détriment des interlocuteurs habituels. Cette bonne diversification est essentiellement due à l'effort significatif accompli par les services de gendarmerie.

On relèvera cependant des différences notables selon les contentieux, ceux-ci étant révélateurs des formes d'interaction avec les administrations concernées. Ainsi le secteur de l'urbanisme a vu nettement son mode de traitement évoluer. Les transformations intervenues dans les relations avec les collectivités locales et la D.D.E. sous-tendent cela. En revanche, le secteur de la pollution des eaux et des installations classées a connu certes des changements, mais ils sont de moindre ampleur. L'éclatement des compétences dans le premier secteur (D.D.A., D.D.A.S.S., D.R.I.R., collectivités locales) et le monopole bien établi de la gestion des risques industriels par la D.R.I.R. dans le second secteur, expliquent la moindre progression constatée.

Quant aux transformations des modes de traitement, elles sont également aisées à cerner. Pour résumer, on peut dire que l'action proactive du parquet se traduit :

— au niveau des classements sans suite, par une nette réduction en proportion qui s'accompagne d'une progression de l'activité qui les sous-tend. Donc, non seulement le parquet élimine moins de dossiers, mais encore, lorsqu'il le fait, c'est en bonne partie sur la base d'une action, laissant présager, ou mieux, constatant une régularisation ; finalement, moins de classements et une prise en main de cette activité. Aux pratiques ordinaires de “classement-désengorgement” succède dans un tiers des cas au moins un “classement-actif”, c'est-à-dire concluant une activité régulatrice<sup>1</sup>.

— au niveau des poursuites, on observera également la stabilité en nombre (une soixantaine) des affaires poursuivies et leur réduction en proportion (de plus du tiers à moins de 10 %). L'objectif sanctionnateur demeure donc limité.

Sur le plan de l'activité parquetière, un problème se dessine, celui du risque d'engorgement. En effet, plus des deux cinquièmes des domaines sont considérés comme en suspens, c'est-à-dire en attente d'information et de décision. Le développement des techniques de “classement-actif” n'a véritablement de sens que si le parquet est en état d'instruire un minimum les plaintes et procès-verbaux et d'accomplir des “médiations” réelles (rendez-vous, suivi de la négociation et de l'exécution des décisions). C'est en grande partie une question de ressources humaines tant pour le parquet que pour ses interlocuteurs extérieurs. La progression des signalements devrait vite perdre toute signification si, faute de moyens, la pile des dossiers “en attente” venait se substituer à celle des dossiers classés “directement” (c.à.d. passivement, pour éliminer). Se pose aussi la question des pouvoirs juridiques mobilisables et donc de la légitimité légale de ces activités.

---

1. Dans les deux autres tiers, il est difficile d'apprécier l'activité qui l'a précédée. Il s'agit de dossiers mineurs traités directement pour lesquels il y a eu au moins recherche d'informations auprès des services de police ou de la gendarmerie.

*2. La dynamisation de la politique parquetière est en grande partie avérée. Toutefois, jusqu'où peut aller cette dynamisation sectorielle, comment l'étendre à d'autres secteurs ?*

Les innovations observables en matière d'environnement ne sont pas radicalement originales. Certaines avaient été initiées sur le secteur des contentieux routiers. Mais la spécificité du secteur de l'environnement a permis d'aller plus avant dans les échanges et la collaboration concrète avec des intervenants extérieurs plus diversifiés. La deuxième partie sur les formes d'action du parquet décrit bien l'étendue du registre utilisé. Les traits les plus originaux rendent compte des efforts accomplis dans deux directions principales : la recherche d'une meilleure information par l'action concertée et la diversification des formes de traitement des contentieux. Tout d'abord, la dynamisation entreprise vise à désenclaver l'action parquetière, en faisant sortir les magistrats de l'enceinte du tribunal, en les mettant en contact direct avec les acteurs locaux, ce qui les conduit à investir pleinement les pouvoirs définis par l'article 41 du CPP. D'autre part, cette dynamisation induit le développement d'autres formes d'intervention pénale que le simple balancement entre classement-élimination et poursuite-répression. Sous le vocable encore assez flou de "médiation pénale", les parquetiers placent une série de formes de conciliation des intérêts en conflit.

Le point en suspens est celui du degré d'extension possible de cet ensemble d'activités à d'autres secteurs contentieux. La question est ici la suivante : la dynamisation de la politique en matière d'environnement sera-t-elle un exemple isolé de modernisation de l'action judiciaire, ou bien le modèle en cours de mise au point sera-t-il appliqué à d'autres matières et, une fois adapté, produira-t-il les mêmes effets ? Sur ce point, très important par rapport au projet initial qui posait le projet environnement non comme une exception ou un affichage, mais comme une opération-test, toute appréciation prospective est pour l'instant impossible.

*3. Enfin, la réaffirmation de l'autorité judiciaire sur le territoire et les transformations favorables d'images qui devraient l'accompagner n'en sont qu'à leurs premières étapes.*

Il faut aussitôt ajouter que l'ambition d'un tel projet ne s'apprécie

réellement qu'à long terme. Nos éléments d'évaluation sont donc trop fragmentaires et superficiels pour conclure sur cet enjeu. Une démarche n'en est pas moins en route, qui tend à repositionner l'autorité judiciaire dans le réseau des acteurs locaux en charge de la vie publique. Les interventions en matière d'environnement sont l'occasion d'intensifier les échanges directs et de mettre au point des actions concertées avec des interlocuteurs déjà connus (préfecture, police, gendarmerie, municipalités) et avec d'autres qui l'étaient moins (administrations, associations). Au-delà de l'objet spécifique, c'est aussi une actualisation de l'identité et, plus encore, un gain de légitimité que l'institution judiciaire a à gagner dans de telles interactions.

Deux effets méritent une attention particulière. Tout d'abord s'observe une interpellation des élus locaux, en particulier communaux, quant à leurs responsabilités en matière d'environnement. Dotés de pouvoirs importants, comment les utilisent-ils ? La France souffre notoirement de ce que B. Barraqué nomme un "déficit du coutumier communautaire". Entre le pouvoir normatif de l'État régalien et le maintien des pratiques appropriatives de l'environnement par respect d'une conception absolutiste de la propriété privée, les communes ont été totalement déresponsabilisées. Tout au plus gèrent-elles à travers une petite bureaucratie cloisonnée les problèmes de voirie, de parcs et jardins, d'urbanisme, d'énergie, etc. Mais cela sans vue ni projet global. La décentralisation commence à peine à produire ses effets en ce domaine. Mais comment impliquer les communes ? Plusieurs voies sont possibles :

— en tant qu'*instance curative*, bureau des plaintes, orientation des citoyens dans le dédale administratif ;

— en tant qu'*instance préventive-prospective*, modèle inverse du précédent qui repose sur l'élaboration de plan d'environnement, la municipalité est alors au cœur du réseau des acteurs de la protection de l'environnement,

— ou bien encore, en tant qu'*instance évaluative*, lieu d'enregistrement et de synthèse des doléances, de suivi et de mesure des actions menées par les autres acteurs ayant en charge le contrôle.

Des alliances privilégiées sont à nouer entre justice et municipalité, dans quelle direction iront-elles ?

L'autre point important est le rappel des principes de légalité envers tous les intervenants publics. Le parquet de Pontoise évoque avec satisfaction le rappel du Conseil Constitutionnel concernant un nécessaire contrôle de l'autorité judiciaire pour tout ce qui porte atteinte aux libertés. Plus spécifiquement, la mise en œuvre des termes de l'article 40 CPP garantit le même principe. Il est notoire que les officiers de police judiciaire administratifs ne s'y conforment pas ou très sporadiquement. Tant pour ce qui concerne le constat des situations infractionnelles que l'information du parquet, l'habitude n'a jamais été prise de respecter les règles de procédure pénale en vigueur. Les administrations effectuent une rétention à ces deux niveaux.

L'astuce du parquet de Pontoise a été de les conduire à mettre en œuvre ces dispositions non pour récupérer unilatéralement le pouvoir d'appréciation de l'opportunité des poursuites mais pour définir une stratégie concertée. Des progrès significatifs ont été accomplis dans cette direction. Cependant, s'agit-il d'une véritable transformation durable de l'activité administrative régulatrice ou de l'effet d'un rapport de force, temporairement, défavorable ? La redéfinition de décennies d'action gestionnaire (plus soucieuse de résultat que de légalité) et d'"habitus discrétionnaire" (action casuistique guidée par l'opportunité) exigera sans doute un long apprentissage.

En ultime conclusion, et très au-delà de l'objet environnement, soulignons aussi que l'action pro-active du parquet de Pontoise fournit des matériaux importants pour l'actuelle réflexion générale en matière de politique pénale. A un moment où, en divers lieux, on plaide pour la dépenalisation et la recherche de voies alternatives (civiles, restitutives, négociation directe, etc.), l'action de ce parquet milite dans la direction inverse. L'outil pénal, la compétence et les pouvoirs qu'il donne, fournissent les instruments d'un cadrage juridique de beaucoup d'activités publiques. Des régulations administratives éclatées, on tend alors à passer à une régulation parquetière assumée. Mais jusqu'où peut aller la conciliation des deux impératifs opposés que sont le légalisme et le pragmatisme ? L'administrativisation du parquet n'est sans doute pas une meilleure issue que son ancien repli frileux sur un droit rigide et derrière la revendication rhétorique de l'indépendance du "troisième pouvoir".